A/CN.4/SER.A/1971/Add.1 (Part 1)

ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1971

Volume II
Première partie

Documents de la vingt-troisième session : rapports des rapporteurs spéciaux et rapport de la Commission à l'Assemblée générale

NATIONS UNIES

ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1971

Volume II
Première partie

Documents de la vingt-troisième session :
rapports des rapporteurs spéciaux
et rapport de la Commission
à l'Assemblée générale

NATIONS UNIES
New York, 1973

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

A/CN.4/SER.A/1971/Add.1 (Part 1)

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.72.V.6 (Part I)

Prix : 9 dollars des Etats-Unis
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Avertissement iv

Relations entre les Etats et les organisations internationales (point 1 de l'ordre du jour) 1

Document A/CN.4/241 et Add.1 à 6. — Sixième rapport sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial .. 1

Succession d'Etats (point 2 de l'ordre du jour)

a) SUCCESSION EN MATIÈRE DE TRAITÉS

Document A/CN.4/249. — Quatrième rapport sur la succession en matière de traités, par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial 151

b) SUCCESSION DANS LES MATIÈRES AUTRES QUE LES TRAITÉS

Document A/CN.4/247 et Add.1. — Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial. — Projet d'articles sur la succession aux biens publics, accompagné de commentaires..... 167

Responsabilité des Etats (point 3 de l'ordre du jour)

Document A/CN.4/217/Add.2. — Premier rapport sur la responsabilité des Etats, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial. — Historique de l'œuvre accomplie jusqu'ici en ce qui concerne la codification du sujet de la responsabilité internationale des Etats : *Additif* — annexe XXIV (Reformulation du droit par l'American Law Institute) 203

Document A/CN.4/246 et Add.1 à 3. — Troisième rapport sur la responsabilité des Etats, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial. — Le fait internationalement illicite de l'Etat, source de responsabilité internationale 209

Rapport de la Commission à l'Assemblée générale

Document A/8410/Rev.1. — Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-troisième session (26 avril-30 juillet 1971)..... 291

Répertoire des documents mentionnés dans le présent volume **457**

Répertoire des documents de la vingt-troisième session non reproduits dans le volume II .. **459**

AVERTISSEMENT

Le volume II de l'*Annuaire 1971* consiste en deux parties, publiées séparément, qui contiennent les documents suivants :

PREMIÈRE PARTIE *(présent volume)*

A/CN.4/217/Add.2	Premier rapport sur la responsabilité des Etats, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial. — Historique de l'œuvre accomplie jusqu'ici en ce qui concerne la codification du sujet de la responsabilité internationale des Etats : *Additif* — annexe XXIV (Reformulation du droit par l'American Law Institute)
A/CN.4/241 et Add.1 à 6	Sixième rapport sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial
A/CN.4/246 et Add.1 à 3	Troisième rapport sur la responsabilité des Etats, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial. — Le fait internationalement illicite de l'Etat, source de responsabilité internationale
A/CN.4/247 et Add.1	Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial. — Projet d'articles sur la succession aux biens publics, accompagné de commentaires
A/CN.4/249	Quatrième rapport sur la succession en matière de traités, par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial
A/8410/Rev.1	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-troisième session (26 avril-30 juillet 1971)

DEUXIÈME PARTIE *[publication des Nations Unies, numéro de vente : F.72.V.6 (Part II)]*

A/CN.4/243 et Add.1	La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux : deuxième et troisième études établies par le Secrétariat [accords relatifs aux transports aériens et traités de commerce]
A/CN.4/244/Rev.1	Résolution 2669 (XXV) de l'Assemblée générale (Développement progressif et codification des règles de droit international relatives aux voies d'eau internationales) : note du Secrétariat
A/CN.4/245	Examen d'ensemble du droit international : document de travail rédigé par le Secrétaire général
A/CN.4/248	Rapport sur les travaux de la douzième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, par M. Taslim O. Elias, observateur de la Commission
A/CN.4/250	Rapport de la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales
A/CN.4/L.166	Relations entre les Etats et les organisations internationales. — Examen par la Commission de la question des conséquences éventuelles sur la représentation des Etats auprès des organisations internationales de situations exceptionnelles telles que absence de reconnaissance, absence ou rupture de relations diplomatiques et consulaires, conflit armé : document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial

A/CN.4/L.171	*Idem.* — Question de l'introduction dans l'article 50 d'une disposition sur le règlement des différends : document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial
A/CN.4/L.173	*Idem.* — Projets d'articles sur les délégations d'observation à des organes ou à des conférences : document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial
A/CN.4/L.174 et Add.1 à 6	Rapports du Groupe de travail des relations entre les Etats et les organisations internationales

RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

(Point 1 de l'ordre du jour)

DOCUMENT A/CN.4/241 ET ADD.1 À 6

Sixième rapport sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial

[Texte original en anglais]
[2 et 29 mars, 5, 9 et 20 avril, 12 et 14 mai 1971]

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations 9

Paragraphes *Pages*

Document A/CN.4/241 et Add.1 et 2

I. INTRODUCTION 1-8 10

II. RÉVISION DU PROJET D'ARTICLES EN FONCTION DES OBSERVATIONS DES GOUVERNEMENTS ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES 9-218 11

Considérations préliminaires 11

A. Forme du projets d'articles 9-16 11
1. Décision antérieure de la Commission 9 11
2. Observations des gouvernements et des organisations internationales 10-13 11
3. Observations du Rapporteur spécial 14-16 12

B. Portée et titre du projet d'articles 17-28 13
1. Décisions antérieures de la Commission 17-19 13
2. Observations des gouvernements et des organisations internationales 20-25 14
3. Observations du Rapporteur spécial 26-28 15

Première partie. — Dispositions générales 16

A. Contenu et titre de la première partie 29-31 16

B. Articles particuliers 32-218 16

Article premier. — Terminologie 32-84 16

Généralités 32-39 16

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 32-35 16
b) Observations du Rapporteur spécial 36-39 17

Alinéas de l'article premier 40-84 17

Alinéa *a*) (signification de l'expression « organisation internationale ») 40-43 17

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 40-41 17
b) Observations du Rapporteur spécial 42-43 18

Alinéa *b* (signification de l'expression « organisation internationale de caractère universel ») 44-54 18

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 44-48 18
b) Observations du Rapporteur spécial 49-54 19

Alinéa *c* (signification de l'expression « Organisation ») 55-87 19

Alinéa *d* (signification de l'expression « mission permanente ») 58-65 20

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 58-61 20
b) Observations du Rapporteur spécial 62-65 20

Alinéa *e* (signification de l'expression « représentant permanent ») 66-69 20

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 66 20
b) Observations du Rapporteur spécial 67-69 21

Alinéa *f* (signification de l'expression « membres de la mission permanente »).... 70 21

	Paragraphes	Pages
Alinéa *g* (signification de l'expression « membres du personnel de la mission permanente ») ; Alinéa *h* (signification de l'expression « membres du personnel diplomatique »)	71-74	21
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales.....	71-72	21
b) Observations du Rapporteur spécial	73-74	22
Alinéa *i* (signification de l'expression « membres du personnel administratif et technique ») ; Alinéa *j* (signification de l'expression « membres du personnel de service ») ; Alinéa *k* (signification de l'expression « personnes au service privé »)	75	22
Alinéa *k bis* (signification de l'expression « locaux de la mission permanente ») ..	76-77	22
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	76	22
b) Observations du Rapporteur spécial	77	22
Alinéa *l* (signification de l'expression « Etat hôte »)	78-81	22
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales.....	78-79	22
b) Observations du Rapporteur spécial	80-81	23
Alinéa *m* (signification de l'expression « organe d'une organisation internationale »).	82-84	23
Article 2. — Champ d'application des présents articles	85-94	24
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	85-88	24
b) Observations du Rapporteur spécial	89-94	24
Article 3. — Rapport entre les présents articles et les règles pertinentes des organisations internationales ; Article 4. — Rapport entre les présents articles et d'autres accords internationaux existants ; Article 5. — Dérogation aux présents articles	95-106	25
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	95-101	25
b) Observations du Rapporteur spécial	102-106	26
Deuxième partie. — Missions permanentes auprès d'organisations internationales.....		27
Section 1. — Missions permanentes en général	107-218	27
Article 6. — Etablissement de missions permanentes	107-116	27
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	107-111	27
b) Observations du Rapporteur spécial	112-116	27
Article 7. — Fonctions d'une mission permanente	117-129	28
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	117-124	28
b) Observations du Rapporteur spécial	125-129	29
Article 8. — Accréditation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales ou affectation à deux ou plusieurs missions permanentes ; Article 9. — Accréditation, affectation ou nomination d'un membre d'une mission permanente à d'autres fonctions	130-142	29
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	130-136	29
b) Observations du Rapporteur spécial	137-142	31
Article 10. — Nomination des membres de la mission permanente	143-150	32
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales.....	143-147	32
b) Observations du Rapporteur spécial	148-150	32
Article 11. — Nationalité des membres de la mission permanente	151-156	33
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	151-153	33
b) Observations du Rapporteur spécial	154-156	33
Article 12. — Pouvoirs du représentant permanent	157-162	33
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	157-159	33
b) Observations du Rapporteur spécial	160-162	33
Article 13. — Accréditation auprès des organes de l'Organisation	163-170	34
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	163-167	34
b) Observations du Rapporteur spécial	168-170	34

	Paragraphes	*Pages*
Article 14. — Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités...	171-180	35
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	171-175	35
b) Observations du Rapporteur spécial	176-180	35
Article 15. — Composition de la mission permanente	181-182	35
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	181	35
b) Observations du Rapporteur spécial	182	36
Article 16. — Effectif de la mission permanente	183-188	36
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	183-186	36
b) Observations du Rapporteur spécial	187-188	36
Article 17. — Notifications	189-195	36
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	189-192	36
b) Observations du Rapporteur spécial	193-195	37
Article 18. — Chargé d'affaires *ad interim*	196-201	37
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	196-198	37
b) Observations du Rapporteur spécial	199-201	37
Article 19. — Préséance	202-206	38
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	202-204	38
b) Observations du Rapporteur spécial	205-206	38
Article 20. — Bureaux des missions permanentes	207-213	38
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	207-209	38
b) Observations du Rapporteur spécial	210-213	38
Article 21. — Usage du drapeau et de l'emblème	214-218	39
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	214-215	39
b) Observations du Rapporteur spécial	216-218	39

Document A/CN.4/241/Add.3

Note	39
Deuxième partie. — Missions permanentes auprès d'organisations internationales *(suite)*	39
Sections 2, 3 et 4 en général	39
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	39
b) Observations du Rapporteur spécial	40
Section 2. — Facilités, privilèges et immunités	41
Observations générales	41
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	41
b) Observations du Rapporteur spécial	44
Article 22. — Facilités en général	44
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	44
b) Observations du Rapporteur spécial	47
Article 23. — Logement de la mission permanente et de ses membres	48
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	48
b) Observations du Rapporteur spécial	48
Article 24. — Assistance de l'Organisation en matière de privilèges et immunités	49
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	49
b) Observations du Rapporteur spécial	49
Article 25. — Inviolabilité des locaux de la mission permanente	50
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	50
b) Observations du Rapporteur spécial	51
Article 26. — Exemption fiscale des locaux de la mission permanente	52
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	52
b) Observations du Rapporteur spécial	53
Article 27. — Inviolabilité des archives et des documents	53
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales	53
b) Observations du Rapporteur spécial	54

Pages

Article 27 *bis*. — Entrée dans l'Etat hôte [nouvel article] 54
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 54
b) Observations du Rapporteur spécial 55
Article 28. — Liberté de mouvement 56
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 56
b) Observations du Rapporteur spécial 56
Article 29. — Liberté de communication 56
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 56
b) Observations du Rapporteur spécial 57
Article 30. — Inviolabilité de la personne 58
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 58
b) Observations du Rapporteur spécial 58
Article 31. — Inviolabilité de la demeure et des biens 58
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 58
b) Observations du Rapporteur spécial 58
Article 32. — Immunité de juridiction 59
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 59
b) Observations du Rapporteur spécial 60
Article 33. — Renonciation à l'immunité 61
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 61
b) Observations du Rapporteur spécial 62
Article 34. — Règlement des litiges en matière civile 63
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 63
b) Observations du Rapporteur spécial 63
Article 35. — Exemption de la législation sur la sécurité sociale 64
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 64
b) Observations du Rapporteur spécial 65
Article 36. — Exemption des impôts et taxes 66
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 66
b) Observations du Rapporteur spécial 66
Article 37. — Exemption des prestations personnelles 68
Article 38. — Exemption douanière 68
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 68
b) Observations du Rapporteur spécial 68
Article 39. — Exemption des lois concernant l'acquisition de la nationalité 69
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 69
b) Observations du Rapporteur spécial 70
Article 40. — Privilèges et immunités de personnes autres que le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique 70
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 70
b) Observations du Rapporteur spécial 70
Article 41. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte. 71
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 71
b) Observations du Rapporteur spécial 72
Article 42. — Durée des privilèges et immunités 72
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 72
b) Observations du Rapporteur spécial 74
Article 43. — Transit par le territoire d'un Etat tiers 75
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 75
b) Observations du Rapporteur spécial 76
Article 44. — Non-discrimination 77
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 77
b) Observations du Rapporteur spécial 77
Section 3. — Comportement de la mission permanente et de ses membres 78
Article 45. — Respect des lois et règlements de l'Etat hôte 78
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 78
b) Observations du Rapporteur spécial 80

Pages

Article 46. — Activité professionnelle 81
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 81
b) Observations du Rapporteur spécial 81

Section 4. — Fin des fonctions 82

Article 47. — Fin des fonctions du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique.. 82
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 82
b) Observations du Rapporteur spécial 82

Article 48. — Facilités de départ 82
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 82
b) Observations du Rapporteur spécial 83

Article 49. — Protection des locaux et des archives 84
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 84
b) Observations du Rapporteur spécial 84

Article 50. — Consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation 85
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 85
b) Observations du Rapporteur spécial 86

Document A/CN.4/241/Add.4

Note 87

Troisième partie. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales 88

Troisième partie en général 88
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 88
b) Observations du Rapporteur spécial 90

Section 1. — Missions permanentes d'observation en général 91

Observations générales 91
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 91
b) Observations du Rapporteur spécial 91

Article 51. — Terminologie 91
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 91
b) Observations du Rapporteur spécial 92

Article 52. — Etablissement de missions permanentes d'observation 93
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 93
b) Observations du Rapporteur spécial 95

Article 53. — Fonctions d'une mission permanente d'observation 96
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 96
b) Observations du Rapporteur spécial 97

Article 54. — Accréditation auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou affectation à deux ou plusieurs missions permanentes d'observation 98
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 98
b) Observations du Rapporteur spécial 98

Article 55. — Nomination des membres de la mission permanente d'observation 99
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 99
b) Observations du Rapporteur spécial 99

Article 56. Nationalité des membres de la mission permanente d'observation 99
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 99
b) Observations du Rapporteur spécial 100

Article 57. — Pouvoirs de l'observateur permanent 100
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 100
b) Observations du Rapporteur spécial 101

Article 58. — Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités 101
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 101
b) Observations du Rapporteur spécial 102

Pages

Article 59. — Composition de la mission permanente d'observation 103
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 103
b) Observations du Rapporteur spécial 103

Article 60. — Effectif de la mission permanente d'observation 103
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 103
b) Observations du Rapporteur spécial 103

Article 61. — Notifications 104
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 104
b) Observations du Rapporteur spécial 104

Article 62. — Chargé d'affaires *ad interim* 104
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 104
b) Observations du Rapporteur spécial 105

Article 63. — Bureaux des missions permanentes d'observation 105
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 105
b) Observations du Rapporteur spécial 105

Article 64. — Usage [du drapeau et] de l'emblème 106
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 106
b) Observations du Rapporteur spécial 106

Section 2. — Facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation 106

Observations générales 106
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 106
b) Observations du Rapporteur spécial 108

Article 65. — Facilités en général 109
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 109
b) Observations du Rapporteur spécial 109

Article 66. — Logement et assistance 109
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 109
b) Observations du Rapporteur spécial 109

Article 67. — Privilèges et immunités de la mission permanente d'observation 109
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 109
b) Observations du Rapporteur spécial 110

Article 68. — Liberté de mouvement 110
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 110
b) Observations du Rapporteur spécial 110

Article 69. — Privilèges et immunités personnels 111
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 111
b) Observations du Rapporteur spécial 111

Article 70. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte. 112
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 112
b) Observations du Rapporteur spécial 112

Article 71. — Renonciation à l'immunité et règlement des litiges en matière civile 113
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 113
b) Observations du Rapporteur spécial 113

Article 72. — Exemption des lois concernant l'acquisition de la nationalité 113
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 113
b) Observations du Rapporteur spécial 113

Article 73. — Durée des privilèges et immunités 113
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 113
b) Observations du Rapporteur spécial 113

Article 74. — Transit par le territoire d'un Etat tiers 114
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 114
b) Observations du Rapporteur spécial 114

Article 75. — Non-discrimination 114
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 114
b) Observations du Rapporteur spécial 114

Pages

Section 3. — Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres 114

Article 76. — Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres..... 114

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 114

b) Observations du Rapporteur spécial 115

Section 4. — Fin des fonctions 115

Article 77. — Fin des fonctions 115

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 115

b) Observations du Rapporteur spécial 115

Document A/CN.4/241/Add.5

Note 116

Quatrième partie. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences..... 116

Section 1. — Délégations en général 116

Article 78. — Terminologie 116

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 116

b) Observations du Rapporteur spécial 117

Article 79. — Dérogation à la présente partie
Article 80. — Règlement intérieur des conférences } 118

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 118

b) Observations du Rapporteur spécial 119

Article 81. — Composition de la délégation 119

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 119

b) Observations du Rapporteur spécial 119

Article 82. — Effectif de la délégation 119

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales 119

b) Observations du Rapporteur spécial 120

Article 83. — Principe de représentation unique 120

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 120

b) Observations du Rapporteur spécial 122

Article 84. — Nomination des membres de la délégation 123

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 123

b) Observations du Rapporteur spécial 123

Article 85. — Nationalité des membres de la délégation 123

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 123

b) Observations du Rapporteur spécial 124

Article 86. — Chef suppléant de la délégation 124

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 124

b) Observations du Rapporteur spécial 124

Article 87. — Pouvoirs des représentants 125

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 125

b) Observations du Rapporteur spécial 125

Article 88. — Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités..... 125

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 125

b) Observations du Rapporteur spécial 125

Article 89. — Notifications 126

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 126

b) Observations du Rapporteur spécial 126

Article 90. — Préséance 126

a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 126

b) Observations du Rapporteur spécial 127

Pages

Document A/CN.4/241/Add.6

Note ... 127

Quatrième partie. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences *(suite)* ... 127

Section 2. — Facilités, privilèges et immunités des délégations ... 127

Observations générales ... 127
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 127
b) Observations du Rapporteur spécial ... 131

Article 91. — Statut du chef de l'Etat et des personnalités de rang élevé ... 132
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 132
b) Observations du Rapporteur spécial ... 133

Article 92. — Facilités en général, assistance de l'Organisation et inviolabilité des archives et des documents. 133

Article 93. — Locaux et logement ... 133
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 133
b) Observations du Rapporteur spécial ... 133

Article 94. — Inviolabilité des locaux ... 134
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 134
b) Observations du Rapporteur spécial ... 135

Article 95. — Exemption fiscale des locaux de la délégation ... 135
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 135
b) Observations du Rapporteur spécial ... 135

Article 96. — Liberté de mouvement ... 136
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 136
b) Observations du Rapporteur spécial ... 136

Article 97. — Liberté de communication ... 136
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 136
b) Observations du Rapporteur spécial ... 136

Article 98. — Inviolabilité de la personne ... 136
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 136
b) Observations du Rapporteur spécial ... 137

Article 99. — Inviolabilité du logement privé ... 137
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 137
b) Observations du Rapporteur spécial ... 137

Article 100. — Immunité de juridiction ... 137
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 137
b) Observations du Rapporteur spécial ... 138

Article 101. — Renonciation à l'immunité ... 139
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 139
b) Observations du Rapporteur spécial ... 139

Article 102. — Exemption des impôts et taxes ... 139
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 139
b) Observations du Rapporteur spécial ... 140

Article 103. — Exemption douanière ... 140
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 140
b) Observations du Rapporteur spécial ... 140

Article 104. — Exemption de la législation sur la sécurité sociale, des prestations personnelles, et des lois concernant l'acquisition de la nationalité ... 141
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 141
b) Observations du Rapporteur spécial ... 141

Article 105. — Privilèges et immunités d'autres personnes ... 141
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales ... 141
b) Observations du Rapporteur spécial ... 142

Article 106. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte. 142

Pages

Article 107. — Privilèges et immunités en cas de fonctions multiples 142
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 142
b) Observations du Rapporteur spécial 142
Article 108. — Durée des privilèges et immunités 143
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 143
b) Observations du Rapporteur spécial 143
Article 109. — Biens d'un membre d'une délégation ou d'un membre de sa famille en cas de décès..... 144
Article 110. — Transit par le territoire d'un Etat tiers 144
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 144
b) Observations du Rapporteur spécial 144
Article 111. — Non-discrimination 145
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 145
b) Observations du Rapporteur spécial 145
Section 3. — Comportement de la délégation et de ses membres 145
Article 112. — Respect des lois et règlements de l'Etat hôte..... 145
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 145
b) Observations du Rapporteur spécial 146
Article 113. — Activité professionnelle 146
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 146
b) Observations du Rapporteur spécial 146
Section 4. — Fin des fonctions 147
Article 114. — Fin des fonctions d'un membre d'une délégation 147
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 147
b) Observations du Rapporteur spécial 147
Article 115. — Facilités de départ 147
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 147
b) Observations du Rapporteur spécial 147
Article 116. — Protection des locaux et des archives 148
a) Observations des gouvernements et des organisations internationales..... 148
b) Observations du Rapporteur spécial 148

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
« CCI »	Terme collectif employé par l'UIT pour désigner le CCIR (Comité consultatif international des radiocommunications) et le CCITT (Comité consultatif international télégraphique et téléphonique)
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
IDA	Association internationale de développement
OEA	Organisation des Etats américains
OIT	Organisation internationale du Travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
SFI	Société financière internationale
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPU	Union postale universelle

DOCUMENT A/CN.4/241 ET ADD.1 ET 2

I. — Introduction

1. A ses vingtième, vingt et unième et vingt-deuxième sessions, la Commission du droit international a provisoirement adopté les première, deuxième, troisième et quatrième parties de son projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, à savoir : un premier groupe de vingt et un articles consacrés aux dispositions générales (première partie) et aux missions permanentes en général auprès des organisations internationales (section 1 de la deuxième partie) [1]; un deuxième groupe de vingt-neuf articles consacrés aux facilités, privilèges et immunités des missions permanentes auprès d'organisations internationales, au comportement de la mission permanente et de ses membres, et à la fin des fonctions (sections 2, 3 et 4 de la deuxième partie) [2]; et un troisième groupe de soixante-six articles consacrés aux missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales (troisième partie) et aux délégations d'Etats à des organes ou à des conférences (quatrième partie) [3]. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de soumettre ces trois groupes d'articles aux gouvernements, par l'intermédiaire du Secrétaire général, en leur demandant de faire connaître leurs observations. Elle a également décidé de les communiquer aux secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA (ci-dessous désignées par le terme « organisations internationales »), en leur demandant de communiquer leurs observations. Tenant compte de la situation de la Suisse, Etat hôte de l'Office des Nations Unies à Genève et d'un certain nombre d'institutions spécialisées, ainsi que du vœu exprimé par le gouvernement de ce pays, la Commission a jugé utile de communiquer également les trois groupes d'articles à ce gouvernement en lui demandant de faire connaître ses observations [4].

2. A sa vingt-deuxième session (1970), la Commission a exprimé l'intention d'achever à sa vingt-troisième session, en 1971, la seconde lecture de son projet d'articles sur les relations entre les Etats et les organisations internationales [5]. En conséquence, elle a demandé au Secrétariat de prier les gouvernements et les organisations internationales auxquels le troisième groupe d'articles serait transmis de soumettre leurs observations au plus tard le 15 janvier 1971 [6], pour que la Commission soit en mesure de les examiner à sa vingt-troisième session. En 1970 également, l'Assemblée générale, à sa vingt-cinquième session, a adopté la résolution 2634 (XXV), qui recommande notamment à la Commission

de poursuivre ses travaux sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, compte tenu des vues exprimées aux vingt-troisième, vingt-quatrième et vingt-cinquième sessions de l'Assemblée générale et des observations qui pourraient être communiquées par les gouvernements, en vue de présenter en 1971 un projet définitif sur cette question.

3. Dans le rapport sur sa vingt et unième session, la Commission a déclaré que l'article 50 (Consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation) avait été mis provisoirement à la fin de la deuxième partie (Missions permanentes auprès d'organisations internationales), et que sa place dans l'ensemble du projet d'articles serait déterminée ultérieurement par la Commission [7]. Dans son rapport sur sa vingt-deuxième session, la Commission a indiqué qu'elle

entend que l'article 50 s'applique aussi aux articles sur les missions permanentes d'observation et les délégations à des organes ou à des conférences et, lors de la seconde lecture, elle décidera de la place qu'il convient de donner à cet article [8].

Il faut aussi mentionner à ce sujet la déclaration faite par la Commission dans le même rapport, à savoir qu'elle

a l'intention de déterminer, lors de la deuxième lecture de l'ensemble du projet, s'il serait possible de réduire le nombre d'articles en regroupant les dispositions qui peuvent être traitées de façon uniforme [9].

4. Lorsqu'elle a étudié le second groupe d'articles, à sa vingt et unième session, la Commission a brièvement examiné l'opportunité de prévoir, dans des articles spéciaux, les conséquences éventuelles sur la représentation des Etats auprès des organisations internationales de situations exceptionnelles telles que l'absence de reconnaissance, l'absence ou la rupture de relations diplomatiques, et les conflits armés. Elle a décidé de « reprendre l'examen [de ces questions] à une prochaine session et de différer pour le moment toute décision à leur égard [10] ». De même, elle a brièvement examiné à sa vingt-deuxième session (1970) s'il convenait de traiter, dans des articles spéciaux, des conséquences éventuelles résultant, pour les missions permanentes d'observation et les délégations aux organes et aux conférences, de ces situations exceptionnelles. Vu la décision prise à sa vingt et unième session, elle a décidé

d'examiner au cours de la seconde lecture la question des conséquences éventuelles de situations exceptionnelles sur la représentation des Etats dans les organisations internationales en général, et de différer pour le moment toute décision dans le cadre des troisième et quatrième parties [11].

Fondements du présent rapport

5. Au 18 février 1971, la Commission avait reçu, au sujet du premier groupe d'articles adoptés par elle à sa vingtième session en 1968, des observations émanant des pays suivants : Autriche, Canada, Chypre, Danemark,

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 201, doc. A/7209/Rev.1, par. 21.

[2] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 213 et 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 13.

[3] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 293, doc. A/8010/Rev.1, par. 16.

[4] *Ibid.*, p. 294, par. 24.

[5] *Ibid.*, p. 330, par. 86.

[6] *Ibid.*, p. 294, par. 25.

[7] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 230, doc. A/7610/Rev.1, note 44.

[8] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 294, doc. A/8010/Rev.1, par. 21.

[9] *Ibid.*, par. 20.

[10] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 18.

[11] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 294, doc. A/8010/Rev.1, par. 22.

Equateur, Etats-Unis d'Amérique, Israël, Pays-Bas, Suède, Union des Républiques socialistes soviétiques. Les pays ci-après lui avaient communiqué des observations sur le deuxième groupe d'articles adoptés par elle à sa vingt et unième session (1969) ou sur le premier et le second groupes d'articles à la fois : Belgique, Canada, Chypre, Danemark, Finlande, Israël, Madagascar, Maurice, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Yougoslavie; les organisations internationales suivantes avaient également fait connaître leurs observations sur les deux premières séries d'articles : ONU, OIT, FAO, UNESCO, OMS, FMI, UPU, UIT, OMM et AIEA. Enfin, des observations sur le troisième groupe d'articles avaient été soumises par les pays et les organisations suivants : Israël, Madagascar, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pologne et Suisse, et ONU, OIT, OMS, FMI, UPU, UIT et OMM. En outre, des commentaires concernant les trois groupes d'articles avaient été soumis par l'Australie et par la BIRD et les institutions qui lui sont affiliées. La majorité des réponses contenaient des propositions et des critiques concernant le fond ou la forme des articles appartenant aux premier, deuxième et troisième groupes d'articles [12].

6. Le Secrétariat a communiqué au Rapporteur spécial des extraits des débats de la Sixième Commission aux vingt-troisième, vingt-quatrième et vingt-cinquième sessions de l'Assemblée générale, exposant les observations des délégations sur les questions préliminaires concernant la forme et la portée du projet d'articles ainsi que sur plusieurs articles contenus dans chacun des trois groupes.

7. En outre, conformément à une décision prise par la Commission à sa 1086e séance, le Secrétariat a publié *a*) des observations et des suggestions concernant le texte anglais du projet d'articles (A/CN.4/L.162/Rev.1 et Corr.1) [13]; et *b*) une note sur certaines différences de forme entre les deuxième et quatrième parties du projet d'articles (A/CN.4/L.167).

8. Le présent rapport débute par des considérations préliminaires résumant les points de vue exprimés sur la forme et la portée du projet d'articles; il passe ensuite en revue, article par article, les observations de délégations, de gouvernements et d'organisations internationales [14] ainsi que les observations et suggestions du Secrétariat mentionnées au paragraphe précédent. Le Rapporteur spécial a tenu compte de toutes les observations lors de son réexamen du projet d'articles, même s'il ne lui a pas été possible de traiter de chacune d'entre elles dans le texte de son rapport. Il a accordé une attention particulière aux observations du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et du Gouvernement suisse, compte tenu de la position particulière de ces deux pays en tant qu'Etats hôtes de l'Organisation des Nations Unies, de l'Office des Nations Unies à Genève, et d'un certain nombre d'institutions spécialisées.

II. — Révision du projet d'articles en fonction des observations des gouvernements et des organisations internationales

Considérations préliminaires

A. — FORME DU PROJET D'ARTICLES

1. Décision antérieure de la Commission

9. Dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingtième session, on peut lire :

> En élaborant le projet d'articles, la Commission a eu présent à l'esprit qu'il était destiné à servir de base à un projet de convention et à constituer un ensemble autonome, qui se suffise à lui-même. Certains membres de la Commission ont déclaré qu'ils auraient préféré voir grouper le projet d'articles et le projet sur les représentants d'organisations auprès des Etats que la Commission élaborerait peut-être ultérieurement. Ils ont fait observer que les relations entre les Etats et les organisations internationales avaient deux aspects, s'agissant d'une part des représentants d'Etats auprès des organisations internationales et d'autre part des représentants d'organisations internationales auprès des Etats, et que, comme ces deux aspects étaient étroitement liés, il était préférable qu'ils fassent l'objet d'un seul instrument. Toutefois, la majorité des membres de la Commission a jugé que, les représentants des organisations internationales auprès des Etats étant des fonctionnaires des organisations, la question de leur statut faisait partie intégrante de la question du statut des organisations elles-mêmes, question dont la Commission avait différé l'examen en raison de sa décision de concentrer ses travaux actuels sur la question des représentants d'Etats auprès des organisations internationales.
>
> Pour préciser que le projet d'articles préparé à ce stade de ses travaux ne portait que sur cet aspect déterminé du sujet, la Commission a décidé de l'intituler : « Projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales » [15].

2. Observations des gouvernements et des organisations internationales

10. Les observations présentées à la Sixième Commission lors des vingt-troisième (1968) et vingt-quatrième (1969) sessions de l'Assemblée générale sur les premier et deuxième groupes d'articles ne traitaient pas expressément de la question de la forme du projet d'articles. Elles se référaient pour la plupart à la portée du projet ou à des articles particuliers de ce projet. Plusieurs représentants ont émis l'opinion que le nouveau groupe d'articles adopté constituait un progrès notable dans la codification

[12] Pour les observations des Etats Membres, de la Suisse et des organisations internationales sur le projet d'articles adopté par la Commission à ses vingtième, vingt et unième et vingt-deuxième sessions, voir ci-dessous p. 376, doc. A/8410/Rev.1, annexe I, sections A, B et C, respectivement.

Les documents multicopiés qui contenaient à l'origine les observations des Etats Membres ont été combinés pour former la section A de l'annexe I du document A/8410/Rev.1, où leurs cotes n'apparaissent plus. Les références faites par le Rapporteur spécial à ces documents ont donc dû être supprimées dans le présent rapport. Aussi le nom du pays, lorsqu'il n'était pas déjà indiqué, a-t-il été ajouté entre crochets afin de permettre au lecteur de retrouver aisément les observations citées.

[13] Les observations et suggestions du Secrétariat concernant les autres langues ont été distribuées sous les cotes A/CN.4/L.163 (français seulement), A/CN.4/L.164 (espagnol seulement), et A/CN.4/L.165 (russe seulement).

[14] Voir ci-dessus note 12.

[15] *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 202, doc. A/7209/Rev.1, par. 24 et 25.

et le développement progressif du droit international dans le domaine des relations entre les Etats et les organisations internationales. Plusieurs représentants se sont félicités de la décision prise par la Commission du droit international de communiquer aux gouvernements des Etats membres, par l'intermédiaire du Secrétaire général, le projet d'articles, en leur demandant de faire connaître leurs observations; ils ont noté avec satisfaction la décision prise par la Commission de communiquer également le projet d'articles au Gouvernement suisse et aux secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA en leur demandant de faire connaître leurs observations.

11. Au cours de la discussion du troisième groupe d'articles à la Sixième Commission lors de la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale, en 1970, plusieurs délégations ont formulé des commentaires sur la question de la forme du projet d'articles [16]. L'opinion générale a été que le projet fournissait une base convenable à une convention future sur le sujet. Toutefois, certaines délégations se sont déclarées d'avis qu'il serait préférable d'établir un code qui servirait de modèle, plutôt qu'une convention générale qui, étant donné la grande diversité des organisations internationales et les différences de leurs buts et de leurs fonctions, devrait probablement être complétée par des accords plus précis conclus pour tenir compte de chaque cas particulier. En outre, une convention soulèverait un certain nombre de problèmes juridiques, tels que ses rapports avec les accords existants sur le sujet (conventions sur les privilèges et immunités de certaines organisations internationales, accords de siège, etc.) et la question de savoir si les organisations internationales, auxquelles le projet imposait certaines obligations, pouvaient ou non devenir parties à la convention.

12. Dans les observations écrites soumises par les gouvernements [17], nul ne semble avoir contesté la décision de la Commission du droit international d'élaborer le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales dans l'intention qu'il puisse servir de base à un projet de convention et constituer un ensemble autonome, qui se suffise à lui-même. Le Gouvernement suédois, au paragraphe 1 de ses « Observations générales », a cependant exprimé en ces termes sa préférence pour la forme d'un code :

> Etant donné la diversité des objectifs et des fonctions propres aux organisations internationales, le Gouvernement suédois estime qu'un code destiné à servir de norme et de modèle aux futurs accords internationaux conviendrait mieux qu'une convention à la définition de règles générales relatives à l'établissement et au statut des missions permanentes auprès de ces organisations. Selon toute probabilité, le besoin d'accords particuliers continuera à se faire sentir dans les domaines visés par le projet d'articles. Réunis sous forme de code, les articles auraient l'avantage de servir de base aux accords de ce genre. Au contraire, des règles générales adoptées sous forme de convention, tout en ayant le caractère supplétif qui leur est assigné par les articles 3, 4 et 5, auraient probablement pour effet, une fois qu'elles auraient fait l'objet d'une acceptation générale et acquis un caractère obligatoire pour les Etats, de rendre pratiquement plus difficile la conclusion d'arrangements particuliers.

13. Les observations des organisations internationales ne se réfèrent pas expressément à la question de la forme du projet d'articles. On y trouve cependant une allusion indirecte au deuxième alinéa des observations de l'OIT, où il est dit :

> Le projet de convention sera adopté par les Etats. Il comporte, certes, des obligations à la charge de ces sujets de droit international, mais, en outre, il contient un certain nombre de devoirs mis à la charge des organisations internationales. La question nous semble dès lors se poser de savoir si, juridiquement, un accord interétatique peut prévoir des obligations à la charge d'un tiers sujet de droit international, en l'espèce les organisations internationales de caractère universel. La validité de telles obligations, en ce qui concerne les relations entre Etats, est, d'après la doctrine, à tout le moins douteuse en l'absence d'un acquiescement de l'Etat tiers à la charge duquel les obligations sont mises.

Les observations de la BIRD (paragraphes 4 et 5) mentionnent également ce problème.

3. Observations du Rapporteur spécial

14. La question qui se posait au Rapporteur spécial, pour évaluer la position des gouvernements et des organisations internationales sur la question de la forme du projet d'articles, était de savoir dans quelle mesure l'absence de commentaires précis sur cette question devait être interprétée comme une approbation implicite de la proposition de la Commission en faveur d'un projet de convention. Le Rapporteur spécial a tenu compte du fait que, en faisant connaître leurs observations sur les projets élaborés précédemment par la Commission sur d'autres sujets, les gouvernements, lorsqu'ils n'étaient pas en faveur d'un projet de convention, le déclaraient expressément. Qui plus est, à en juger par leur contexte, les observations sur des articles déterminés du présent projet semblaient fondées sur l'hypothèse que le projet était destiné à servir de base à un projet de convention. Ainsi, les observations des Etats-Unis d'Amérique sur le premier groupe d'articles s'ouvrent par une remarque générale selon laquelle ce pays

> [estime] que les vingt et un articles proposés ont été soigneusement et attentivement élaborés par la Commission du droit international et [il est] d'accord, dans l'ensemble, avec les propositions de la Commission.

15. Le Rapporteur spécial ne partage pas les doutes exprimés par le Gouvernement suédois sur l'effet restrictif que pourrait avoir l'adoption de règles générales sous la forme d'une convention en ce qui concerne la conclusion pratique d'arrangements particuliers. Il aimerait rappeler que le paragraphe 5 du commentaire de la Commission sur les articles 4 et 5 (l'article 5 porte sur les accords futurs qui pourraient contenir des dispositions en conflit avec certaines des règles énoncées dans le projet d'articles) précise :

> La Commission pense toutefois qu'il pourrait se présenter à l'avenir des situations dans lesquelles des Etats créant une nouvelle organisation internationale pourraient juger nécessaire d'adopter des règles différentes mieux adaptées à cette organisation. Il y a lieu de noter aussi que le projet d'articles n'est pas destiné — et

[16] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 20.

[17] Voir ci-dessus note 12.

ne devrait pas être considéré comme destiné — à empêcher tout développement ultérieur du droit dans ce domaine [18].

16. Les observations de l'OIT et celles de la BIRD signalent les difficultés que pourrait entraîner le fait qu'une convention interétatique imposerait des obligations aux organisations internationales; le Rapporteur spécial souhaiterait faire deux observations à ce sujet. Premièrement, la Commission du droit international a étudié ce problème, et sa conclusion est exposée au paragraphe 2 de son commentaire sur l'article 22 :

Au cours du débat qui a eu lieu à la Commission, on s'est demandé s'il était vraiment souhaitable d'énoncer les obligations des organisations internationales dans le projet d'articles car cela soulèverait la question générale de savoir si les organisations elles-mêmes devront devenir parties à l'instrument constitué par les articles. Toutefois, plusieurs membres de la Commission ont fait observer que celle-ci s'efforce d'énoncer les règles du droit international général applicable aux missions permanentes auprès des organisations internationales. Quant à savoir si les organisations internationales deviendront parties à l'instrument, c'est une question distincte qui sera examinée ultérieurement [19].

Deuxièmement, la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies [20] a été soumise à l'adhésion des Etats seulement, nonobstant le fait qu'elle comportait des dispositions garantissant des droits de l'ONU et lui imposant des obligations. Le Secrétariat de l'Organisation a affirmé — et cette affirmation a reçu l'appui de plusieurs auteurs — que l'ONU pouvait être considérée, dans une certaine mesure, comme étant partie à la Convention (voir la déclaration faite par le Conseiller juridique à la 1016e séance de la Sixième Commission [21]).

B. — PORTÉE ET TITRE DU PROJET D'ARTICLES

1. Décisions antérieures de la Commission

17. Dans son rapport sur sa vingtième session, la Commission a déclaré :

Les avis des membres de la Commission ont été partagés sur le point de savoir si les travaux de la Commission sur ce sujet devaient englober les organisations régionales. Au paragraphe 179 de son premier rapport [22], le Rapporteur spécial avait proposé que la Commission se concentre d'abord, dans ses travaux en la matière, sur les organisations internationales de caractère universel et prépare son projet d'articles en visant uniquement ces organisations, quitte à examiner ultérieurement si ledit projet pouvait être appliqué tel quel aux organisations régionales ou s'il fallait y apporter des modifications. Le Rapporteur spécial, expliquant sa proposition, a fait observer que l'étude des organisations régionales soulevait divers problèmes, qui amèneraient à énoncer des règles spéciales pour ces organisations. Certains membres de la Commission se sont déclarés opposés à cette proposition. A leur avis, il fallait englober les organisations régionales dans l'étude car les relations entre les Etats et les organisations de caractère universel pouvaient ne pas différer sensiblement des relations entre les Etats et des organisations régionales analogues. En fait, ils estimaient qu'il existait des différences au moins aussi grandes entre certaines des organisations universelles — par exemple entre l'Union postale universelle (UPU), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation des Nations Unies — qu'entre l'Organisation des Nations Unies et les grandes organisations régionales. Ces membres ont ajouté que si la Commission devait s'en tenir à la question des relations entre les Etats et les organisations de caractère universel, elle laisserait subsister une sérieuse lacune dans le projet d'articles. Mais d'autres membres de la Commission se sont prononcés en faveur de la proposition du Rapporteur spécial d'exclure les organisations régionales, du moins au stade initial de l'étude. A leur avis, tout projet de convention qui serait préparé sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales devait porter sur les organisations à caractère universel et non sur les organisations régionales, encore que l'on pût tenir compte, dans l'étude, de l'expérience de ces dernières. Ils ont fait valoir que les organisations régionales étaient si diverses que l'on ne pouvait guère énoncer de règles uniformes applicables à toutes. Mieux valait donc, sans doute, laisser à ces organisations régionales une grande latitude pour régler leurs relations avec les gouvernements. On a fait observer en outre que certaines organisations régionales avaient leurs propres organes de codification et qu'il fallait donc les laisser libres de mettre au point leurs propres règles.

La Commission est parvenue, à sa vingtième session, à concilier ces thèses différentes; elle a adopté une solution intermédiaire, qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article 2 du projet d'articles.

Certains membres de la Commission ont estimé qu'il fallait limiter la portée du projet d'articles aux missions permanentes auprès des organisations internationales. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial avait consacré un certain nombre d'articles aux délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci, ainsi qu'aux observateurs permanents d'Etats non membres auprès des organisations internationales (troisième et quatrième parties). La Commission a estimé qu'elle ne devait pas se prononcer sur la question avant d'avoir eu la possibilité d'étudier ces articles. Au cas où elle déciderait de traiter de ces deux sujets dans le projet d'articles, le titre de celui-ci devrait être modifié en conséquence [23].

18. Dans son rapport sur sa vingt et unième session, la Commission a déclaré :

La Commission a examiné de nouveau à la présente session la question traitée au paragraphe 28 de son rapport sur les travaux de sa vingtième session. A sa 992e séance, elle est arrivée à la conclusion qu'il convenait d'inclure aussi dans son projet des articles concernant les observateurs permanents d'Etats non membres auprès des organisations internationales et les délégations aux sessions des organes des organisations internationales. Les avis ont été partagés sur le point de savoir s'il convenait d'y inclure également des articles sur les délégations aux conférences réunies par les organisations internationales ou si la question de ces délégations devait être rattachée à un autre sujet. A sa 993e séance, la Commission a pris à cet égard une décision provisoire, la décision définitive devant être prise à un stade ultérieur. La Commission compte examiner à sa vingt-deuxième session des projets d'articles sur les observateurs permanents d'Etats non membres et les délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par ces organisations [24].

19. A la vingt-deuxième session de la Commission, le Rapporteur spécial a présenté un cinquième rapport [25], contenant un projet d'articles, accompagné de commen-

[18] *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 206, doc. A/7209/Rev.1, chap. II, E.

[19] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 215, doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B.

[20] Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[21] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Annexes*, point 98 de l'ordre du jour, doc. A/C.6/385.

[22] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 193, doc. A/CN.4/161.

[23] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 202 et 203, doc. A/7209/Rev.1, par. 26 à 28.

[24] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 17.

[25] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2.

taires, sur les missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales (troisième partie) et sur les délégations aux organes des organisations internationales et aux conférences réunies par les organisations internationales (quatrième partie). La Commission a adopté un projet provisoire de soixante-six articles [26] sur les sujets figurant aux sections 1 (Missions permanentes d'observation en général), 2 (Facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation), 3 (Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres) et 4 (Fin des fonctions) de la troisième partie (Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales) et aux sections 1 (Délégations en général), 2 (Facilités, privilèges et immunités des délégations), 3 (Comportement de la délégation et de ses membres) et 4 (Fin des fonctions) de la quatrième partie (Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences).

A la vingt-deuxième session, le Rapporteur spécial a également présenté un document de travail sur les délégations temporaires d'observation et les conférences non réunies par des organisations internationales [27], mais la Commission n'a pas estimé devoir aborder cette question à cette session-là [28].

2. Observations des gouvernements et des organisations internationales

20. Lorsque la Sixième Commission a examiné le premier groupe de projets d'articles à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, en 1968, les observations des délégations sur l'opportunité d'inclure les organisations régionales dans le projet d'articles ont porté spécifiquement sur l'article 2 (Champ d'application des présents articles) [29]. Plusieurs représentants se sont prononcés en faveur de l'article 2 et ont approuvé la règle énoncée au paragraphe 1 de cet article, qui limite le champ d'application du projet aux organisations internationales à caractère universel. On a fait observer notamment que les organisations régionales procédaient d'une solidarité particulière et que toute tentative de niveler les pratiques qu'elles suivaient risquait de rompre des équilibres délicats et de susciter de nombreuses difficultés. Le paragraphe 2 apportait d'ailleurs à cette règle une utile réserve et offrait une solution judicieuse à un problème qui avait longuement retenu l'attention de la Commission du droit international. D'autres représentants ont exprimé le regret que les organisations régionales aient été exclues du champ d'application du projet. En ce qui concerne l'autre aspect de la question du champ d'application du projet d'articles, certains représentants ont soulevé deux questions qui n'étaient pas traitées dans le premier groupe d'articles. La première concernait les délégations aux sessions d'organes d'organisations internationales et aux conférences réunies par des organisations internationales. La deuxième avait trait aux observateurs permanents d'Etats non membres auprès d'organisations internationales.

21. Lorsque la Sixième Commission a examiné le deuxième groupe d'articles à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale (1969), un certain nombre de délégations se sont préoccupées de la question du champ d'application du projet d'articles. Plusieurs représentants ont approuvé la décision de la Commission de limiter l'application du projet d'articles, en règle générale, aux organisations internationales à caractère universel. D'autres ont fait observer que, bien que les articles fussent destinés à s'appliquer aux organisations internationales à caractère universel, ils pourraient servir de modèles aux accords de siège des organisations internationales n'ayant pas un caractère universel. Plusieurs représentants ont approuvé la décision de la Commission d'inclure dans le projet d'articles diverses dispositions concernant les observateurs permanents d'Etats non membres auprès d'organisations internationales. Ils ont approuvé, en outre, la conclusion de la Commission selon laquelle son projet devrait comprendre également des articles relatifs aux délégations aux sessions d'organes des organisations internationales. Cependant, en ce qui concerne les délégations aux conférences réunies par ces organisations, certains représentants ont réservé leur position. On a dit à ce propos qu'une conférence internationale était un organisme souverain, quelle que soit l'autorité ayant pris l'initiative de la réunir [30].

22. Les observations des délégations à la Sixième Commission lors de la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale (1970), durant l'examen du troisième groupe d'articles, ont été résumées de la manière suivante dans le rapport de cette commission :

> On a généralement estimé que c'était à juste titre que la Commission du droit international avait limité la portée du projet aux organisations internationales à caractère universel (art. 2) et avait inclus dans ce projet des dispositions régissant le statut des missions permanentes d'Etats membres, des missions permanentes d'observation d'Etats non membres, et des délégations à des organes d'organisations internationales ou à des conférences convoquées par de telles organisations. Certains représentants se sont toutefois déclarés d'avis que la Commission du droit international, en réexaminant le projet, devrait s'efforcer de le compléter par des dispositions régissant le statut de certaines catégories de missions, délégations ou personnes dont il ne traitait pas jusque-là. A cet égard, certains représentants ont énuméré : les missions permanentes et les missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales n'ayant pas un caractère universel; les missions permanentes d'observation d'Etats non membres d'une organisation; les missions non permanentes d'observation et les observateurs temporaires; les observateurs auprès d'organes et de conférences; les délégations à des conférences convoquées par les Etats; les représentants de mouvements de libération nationale, des peuples victimes du colonialisme ou des groupes luttant contre la discrimination raciale ou l'*apartheid*. [...] [31].

---

[26] *Ibid.*, p. 294, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, sect. B.

[27] A/CN.4/L.151.

[28] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 293, doc. A/8010/Rev.1, par. 14.

[29] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/7370, par. 24 et 25.

[30] *Ibid., vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 18 à 21.

[31] *Ibid., vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 17.

23. Les observations écrites présentées par les gouvernements ne font que rarement allusion à la question de la place des organisations régionales dans le projet d'articles. Lorsqu'elles le font, c'est à propos de l'alinéa *b* de l'article 1er (définition de l'expression « organisation internationale de caractère universel ») et de l'article 2 (Champ d'application des présents articles). A propos de l'alinéa *b* de l'article 1er et du paragraphe 1 de l'article 2, le Gouvernement néerlandais déclare que

> La proposition tendant à ce que le champ d'application des règles à l'étude soit limité aux « organisations internationales à caractère universel » n'est pas opportune, ce critère n'étant pas pertinent en l'occurrence.

Le Gouvernement belge déclare que

> Le caractère universel n'est nullement relevant, et c'est uniquement le critère fonctionnel de même que le consensus des Etats intéressés qui doivent prévaloir.

Dans ses observations sur l'alinéa *b* de l'article 1er, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique observe que

> L'alinéa *b* de l'article 1er, qui définit une « organisation internationale de caractère universel » comme « une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale », ne résout pas de manière satisfaisante tous les problèmes rencontrés lorsqu'on s'efforce de distinguer les organisations internationales de caractère universel des autres organisations.

Dans ses observations sur l'alinéa *b* de l'article 1er, le Gouvernement suisse, tout en reconnaissant que

> Il paraît indiqué de restreindre la portée du projet d'articles à une catégorie limitée d'organisations, dont l'importance et les responsabilités justifient la présence de missions permanentes,

estime que « la définition peut cependant paraître encore un peu trop large ».

24. Dans les observations écrites présentées par les gouvernements sur les deux premiers groupes d'articles, aucune suggestion n'a été faite à l'encontre de la décision prise par la Commission d'inclure dans son projet des articles sur les missions permanentes d'observation d'Etats non membres et sur les délégations auprès d'organes d'organisations internationales ou de conférences réunies par de telles organisations. Cette décision est approuvée expressément dans les observations de quatre gouvernements : le Gouvernement chypriote dit qu'il

> attend avec intérêt de recevoir les projets d'articles sur les observateurs permanents d'Etats non membres et sur les délégations aux sessions d'organes des organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci.

Le Gouvernement yougoslave déclare qu'il convient de mentionner

> la décision importante de la Commission de compléter le projet par des règles juridiques sur les observateurs permanents des Etats non membres et les représentants aux sessions d'organes des organisations internationales, car le projet serait incomplet sans ces dispositions.

Le Gouvernement pakistanais « estime qu'il est nécessaire de donner une base juridique aux missions permanentes d'observation, jusqu'à présent régies par la pratique ».

Enfin, le Gouvernement polonais déclare que

> La troisième partie du projet, qui a trait aux missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales, est d'une très grande importance. En uniformisant la pratique dans ce domaine et en fondant cette pratique sur une base juridique solide, on devrait pouvoir résoudre les difficultés existantes, ce qui permettrait d'élargir le champ de la coopération par l'intermédiaire des organisations internationales.

25. Les observations des organisations internationales ne portent pas sur le champ d'application du projet d'articles, qu'il s'agisse de la place des organisations régionales dans le projet ou de l'inclusion d'articles sur les missions permanentes d'observation et les délégations aux organes et conférences.

3. Observations du Rapporteur spécial

26. Les observations des gouvernements et des organisations internationales semblent indiquer que la majorité approuve la position adoptée par la Commission au sujet de la place des organisations régionales dans le projet d'articles. Etant donné que les observations formulées à l'encontre de cette position portent essentiellement sur l'article 2 (Champ d'application des présents articles), le Rapporteur spécial propose de réserver ses commentaires à leur sujet et de les examiner avec les autres observations sur l'article 2.

27. Comme on l'a dit plus haut[32], les observations des délégations à la Sixième Commission durant la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale indiquent que l'ensemble des gouvernements a approuvé la décision de la Commission du droit international d'inclure dans son projet des dispositions régissant le statut des missions permanentes d'observation d'Etats non membres et des délégations à des organes d'organisations internationales ou à des conférences réunies par ces organisations.

Quant aux suggestions figurant dans certaines de ces observations, qui tendent à compléter le projet d'articles par des dispositions régissant le statut de certaines autres catégories de missions, délégations ou personnes (missions d'observation permanentes d'Etats non membres d'une organisation, missions d'observation non permanentes et observateurs temporaires, observateurs à des organes ou à des conférences, délégations à des conférences convoquées par des Etats, et représentants de mouvements de libération nationale, de peuples victimes du colonialisme ou de groupes luttant contre la discrimination raciale ou l'*apartheid*), le Rapporteur spécial a l'intention de définir sa position à leur égard à la fin du présent rapport, lorsqu'il aura reçu toutes les observations écrites des gouvernements et des organisations internationales sur le troisième groupe d'articles, afin de pouvoir prendre en considération toutes les suggestions pouvant figurer dans ces observations.

28. L'inclusion dans le projet d'articles de dispositions sur les missions permanentes d'observation et les délégations aux organes et conférences exigerait un léger changement dans le titre du projet. On se rappelle que la Commission a déclaré dans son rapport sur sa vingtième session qu'au cas où elle déciderait de traiter de ces deux sujets dans le projet d'articles le titre de celui-ci devrait

---

[32] Voir ci-dessus par. 22.

être modifié en conséquence[33]. Le Rapporteur spécial propose donc de modifier comme suit le titre du projet : « Projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès d'organisations internationales et aux conférences internationales ».

Première partie. — Dispositions générales

A. — CONTENU ET TITRE DE LA PREMIÈRE PARTIE

29. Lorsque la Commission a rédigé en 1968 les articles contenus dans la première partie[34], il s'agissait dans son esprit de rédiger certaines dispositions ayant un caractère d'introduction qui s'appliqueraient aux différentes parties du projet. Or, le texte de ces articles montre que ceux-ci ont été rédigés en référence particulière à la deuxième partie (Missions permanentes auprès d'organisations internationales), car la Commission n'était pas encore saisie du texte des dispositions des troisième et quatrième parties. Par conséquent, les articles 1 à 5 ne comportent aucune référence aux Etats non membres ni aux conférences, étant donné qu'en 1968 la Commission estimait qu'il ne fallait prendre aucune décision sur la question de l'inclusion dans le projet de dispositions concernant les missions permanentes d'observation d'Etats non membres et les délégations aux organes ou aux conférences avant d'avoir eu la possibilité d'examiner lesdites dispositions. Avant d'inclure les troisième et quatrième parties dans le projet d'articles, il faudra modifier légèrement les articles de la première partie de manière qu'ils s'appliquent également à ces parties. Cela a d'ailleurs été prévu au paragraphe 1 du commentaire de l'article 51, où la Commission déclare qu'elle

> examinera aussi les ajustements qui peuvent être nécessaires dans d'autres articles de la première partie, tels que l'article 2, en vue d'éclaircir l'applicabilité de ces articles à la troisième partie.

30. Après avoir adopté les articles de la première partie, et pendant l'élaboration de la deuxième partie du projet d'articles, la Commission a adopté certaines dispositions considérées comme ayant une portée assez générale pour être applicables à d'autres parties du projet. C'est ainsi qu'en plaçant à la fin de la deuxième partie l'article 50 (Consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation) la Commission a déclaré que

> L'article 50 a été mis provisoirement à la fin du groupe d'articles adoptés par la Commission à sa vingt et unième session. Sa place dans l'ensemble du projet sera déterminée ultérieurement par la Commission[35].

Peuvent être mis dans la catégorie des articles de caractère général : l'article 44 (Non-discrimination), l'article 45 (Respect des lois et règlements de l'Etat hôte), l'article 48 (Facilités de départ), et les articles que la Commission pourra décider d'adopter concernant les conséquences éventuelles de situations exceptionnelles — p. ex. absence de reconnaissance, absence ou rupture de relations diplomatiques, ou conflit armé — sur la représentation des Etats auprès des organisations internationales.

31. Le Rapporteur spécial ne juge pas approprié de transférer les articles mentionnés plus haut dans la première partie. Les articles de la première partie ont un caractère d'introduction et, à ce titre, doivent figurer au début du projet. Ils traitent de questions préliminaires telles que la terminologie, le champ d'application des articles, leurs rapports avec les règles particulières à une organisation internationale et avec d'autres accords internationaux existants, et les dérogations aux articles. Par contre, les articles mentionnés ci-dessus au paragraphe 30 n'ont pas ce caractère d'introduction. Il s'agit de dispositions de fond qui réglementent les modalités de représentation auprès des organisations faisant l'objet du projet d'articles, ou qui limitent l'application de certaines règles énoncées dans lesdits articles. Ces dispositions doivent donc suivre, et non précéder, les articles de fond.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Rapporteur spécial propose que la première partie soit intitulée « Introduction » et se compose des articles 1 à 5, et que l'on ajoute une nouvelle cinquième partie, intitulée « Dispositions générales », qui contiendrait les autres dispositions d'application générale.

B. — ARTICLES PARTICULIERS

Article premier. — Terminologie

GÉNÉRALITÉS

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

32. Les observations des gouvernements sur l'article 1er concernent surtout les alinéas *a* et *b*, relatifs à l'emploi des termes « organisation internationale » et « organisation internationale de caractère universel », respectivement.

33. L'un des gouvernements qui a communiqué des observations écrites [Israël] propose d'ajouter à l'article 1er la définition du terme « représentant », car ce terme est utilisé à la fois dans le titre et dans le texte du projet d'articles.

34. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU fait remarquer que, l'article 1er étant placé au début de la première partie (Dispositions

---

[33] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 203, doc. A/7209/Rev.1, par. 28.

[34] Pour le texte des projets d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales (avec commentaires y relatifs de la Commission), voir les documents suivants :

1) Articles 1 à 21 : *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 203 et suiv., doc. A/7209/Rev.1, chap. II, E;

2) Articles 22 à 50 : *Ibid., 1969*, vol. II, p. 214 et suiv., doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B;

3) Articles 51 à 116 : *Ibid., 1970*, vol. II, p. 294 et suiv., doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[35] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 230, doc. A/7610/Rev.1, note 44.

générales), on pourrait s'attendre que les définitions qu'il contient s'appliquent à l'ensemble du projet d'articles, mais qu'à première vue seuls les alinéas *a*, *b* et *c* semblent être dans ce cas; les autres alinéas concernent plutôt la deuxième partie et, pour des raisons de symétrie, pourraient être placés au début de cette partie, puisque les définitions s'appliquant aux troisième et quatrième parties (articles 51 et 78) sont placées au début des parties en question. Le Secrétariat fait toutefois remarquer qu'il y aurait peut-être des inconvénients à placer au début de chaque partie l'article relatif à la terminologie utilisée dans cette partie, et suggère que la Commission étudie la possibilité de placer toutes les définitions, dans l'ordre qui convient, au début du projet d'articles, c'est-à-dire dans la première partie (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. A, par. 5; A/CN.4/L.163, sect. A, par. 5).

35. Le Secrétariat de l'ONU a fait une autre observation d'ordre rédactionnel, concernant l'emploi en anglais du verbe « to mean » dans certains alinéas de l'article 1er et du verbe « to be » dans d'autres. Le Secrétariat suggère (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B) que la terminologie soit uniformisée et que l'on emploie le verbe « to mean » tout au long de l'article, comme on l'a fait dans l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités[36], et rappelle que cette suggestion a été faite à la vingt-deuxième session de la Commission et acceptée par le Rapporteur spécial[37].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

36. Le Rapporteur spécial n'est pas convaincu de la nécessité d'ajouter une définition du terme « représentant ». L'expression ne figure pas dans la deuxième partie, où l'on utilise les termes « représentant permanent » et « membres de la mission permanente », dont les définitions sont données à l'article 1er. La même remarque s'applique à la troisième partie (Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales), où l'article 51 contient les définitions des termes « observateur permanent » et « membres de la mission permanente d'observation ». Toutefois, le terme « représentant » est fréquemment employé dans la quatrième partie (Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences); c'est pourquoi la Commission a fait figurer à l'article 78 un alinéa *e* ainsi libellé :

L'expression « représentant » s'entend de toute personne désignée par un Etat pour le représenter à un organe ou à une conférence.

37. En ce qui concerne les suggestions concernant l'agencement des articles relatifs à la terminologie, le Rapporteur spécial partage l'avis du Secrétariat de l'ONU et ne pense pas qu'il soit souhaitable d'inclure un article sur les définitions à la fois dans la première et dans la deuxième partie. Vu la position centrale de la deuxième partie dans le projet, il est normal que les définitions relatives à cette partie figurent avec les autres définitions d'application générale et qu'elles soient regroupées en un seul article, placé dans l'introduction du projet d'articles. Comme l'a suggéré le Secrétariat, la Commission voudra peut-être envisager de regrouper toutes les définitions et de fusionner les articles 51 et 78 avec l'article 1er. Si la Commission se range à cet avis, le Rapporteur spécial proposera une version remaniée des articles concernant les définitions.

38. Le Rapporteur spécial estime qu'il y a de bonnes raisons de vouloir uniformiser dans la version anglaise la terminologie de tous les alinéas concernant les définitions en employant partout le verbe « to mean », et il propose de remanier le texte des alinéas en ce sens.

39. Le Rapporteur spécial tient à rappeler que, à la suite de l'examen (à la vingt et unième session, en 1969) de l'article 25 (Inviolabilité des locaux de la mission permanente), la Commission a décidé d'insérer dans l'article 1er, adopté à la vingtième session, un nouvel alinéa (désigné provisoirement sous la lettre *k bis*), ayant trait à l'expression « locaux de la mission permanente ». Ce nouvel alinéa, qui a pour base l'alinéa *i* de l'article 1er de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques[38], a la teneur suivante :

L'expression « locaux de la mission permanente » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission permanente, y compris la résidence du représentant permanent.

ALINÉAS DE L'ARTICLE PREMIER

Alinéa *a* (signification de l'expression « organisation internationale »)

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

40. Lorsqu'à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, en 1968, la Sixième Commission a examiné le premier groupe d'articles du projet[39], certains représentants ont souligné le fait que les organisations internationales n'étaient pas des sujets de droit international au même sens que les Etats, et que l'étendue de leur personnalité juridique dépendait de la volonté des Etats qui les composaient. A cet égard, on a exprimé le regret que la Commission du droit international n'ait pas maintenu la définition du terme « organisation internationale »

[36] Pour le texte de la Convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

[37] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 63 et 68, 1054e séance, par. 5 et 41.

[38] Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

[39] Pour un compte rendu de l'examen par la Sixième Commission des divers groupes d'articles, voir les documents suivants :

1) Articles 1 à 21 : *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/7370, chap. II, B;

2) Articles 22 à 50 : *Ibid., vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, chap. III, A;

3) Articles 51 à 116 : *Ibid., vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, chap. III, B.

qui avait été proposée par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport[40].

41. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Equateur] déclare que la définition de l'expression « organisation internationale » est insuffisante en ce sens qu'en disant que l'on entend par là toute organisation intergouvernementale on ne précise guère le sens de l'expression. Ce gouvernement a marqué sa préférence pour la définition proposée par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport. Il accepte toutefois la définition de la Commission compte tenu du fait que l'alinéa *i* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités contient une définition identique à celle qui est proposée à l'alinéa *a* de l'article 1er, et qu'il convient d'unifier la terminologie employée dans les traités conclus sous les auspices de l'ONU.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

42. Les quelques commentaires faits par les délégations à la Sixième Commission sur l'alinéa *a* de l'article 1er concernaient en fait la question générale de la personnalité juridique des organisations internationales, et ne critiquaient pas la définition de la Commission. Quant au gouvernement auteur du commentaire écrit mentionné au paragraphe précédent, qui exprimait sa préférence pour la définition proposée par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport, il a finalement accepté la définition de la Commission.

43. Le Rapporteur spécial n'a pas l'intention de présenter à nouveau la définition qu'il avait proposée dans son troisième rapport. Il reconnaît la valeur des arguments avancés par la Commission dans son opinion motivée selon laquelle une définition aussi détaillée n'est pas nécessaire pour le moment, vu qu'au stade actuel de ses travaux elle n'étudie pas le statut des organisations internationales elles-mêmes, mais seulement la situation juridique des représentants d'Etats auprès des organisations. Le Rapporteur spécial comprend également que la Commission souhaite aligner la définition donnée à l'alinéa *a* sur la disposition correspondante de la Convention sur le droit des traités.

Alinéa *b* (signification de l'expression « organisation internationale de caractère universel »)

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

44. Deux observations ont été faites au sujet de l'alinéa *b* par des délégations à la Sixième Commission. On a dit, d'une part, qu'il n'indiquait pas avec assez de clarté que le caractère universel d'une organisation internationale devait se dégager de son objet et de ses buts. On a exprimé le vœu, d'autre part, que cet alinéa précise qu'une organisation internationale de caractère universel est ouverte à tous les Etats qui acceptent les droits et obligations énoncés dans son acte constitutif.

45. Cinq gouvernements critiquent l'alinéa *b* dans leurs observations écrites. L'un d'eux [Equateur] estime qu'il conviendrait d'élargir la définition de l'« organisation internationale de caractère universel » en précisant qu'une organisation de ce type doit être ouverte à tous les Etats qui sont disposés à accepter les droits et obligations énoncés dans son acte constitutif. Deux gouvernements [Israël, Pays-Bas] proposent de supprimer l'alinéa *b*, jugeant inutile ou injustifié aux fins du projet d'articles d'opérer une distinction entre les organisations internationales de caractère universel et les autres organisations internationales. L'un de ces gouvernements [Israël] fait observer que, dans la mesure où les articles entrent en conflit avec les règles ou les instruments constitutifs d'une organisation internationale, de quelque caractère qu'elle soit, ce sont ces derniers qui prévaudront, en tout état de cause, en vertu des articles 3, 4 et 5; il propose donc de supprimer l'article 2. L'autre gouvernement [Pays-Bas] signale que le fait qu'une organisation ait des attributions et une composition qui sont à l'échelle mondiale n'implique pas nécessairement qu'il y ait lieu d'établir auprès d'elle des missions permanentes; par ailleurs, l'établissement de semblables missions pourrait être utile dans le cas d'organisations à vocation plus limitée, par exemple de certaines organisations régionales. Il cite à cet égard l'exemple du Conseil de l'Europe. Sa conclusion est qu'il convient de supprimer complètement l'article 2.

46. Pour le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, en définissant une « organisation internationale de caractère universel » comme « une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale », on ne résout pas de manière satisfaisante tous les problèmes que pose la distinction entre les organisations internationales de caractère universel et les autres organisations. Ce gouvernement constate que l'expression « à l'échelle mondiale » n'indique pas si la composition de l'organisation doit être effectivement universelle ou s'il suffit que toutes les régions du monde soient représentées, et note que la question des attributions soulève un problème analogue. Il constate en outre que, s'il est vrai que les organisations internationales auprès desquelles sont actuellement accréditées des missions permanentes entreront probablement sans grande difficulté dans le champ d'application de la définition proposée à l'alinéa *b* de l'article 1er, et s'il est vrai aussi que les organisations strictement régionales comme l'OEA se trouveront de toute évidence exclues de la portée de cette définition, on pourrait néanmoins citer bien des organisations qui constituent des cas marginaux. Le Gouvernement des Etats-Unis cite le cas des parties aux accords sur les produits de base, en faisant observer que l'exigence d'une composition pratiquement universelle peut ne pas être remplie, mais que cette composition est néanmoins suffisamment variée dans la plupart des cas pour que l'on puisse dire qu'elle est « à l'échelle mondiale », si l'on donne un sens large à cette expression.

[40] Cette définition était la suivante [article 1er, alinéa *a*] :
« L'expression « organisation internationale » s'entend d'une association d'Etats constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats Membres. » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 125, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5, chap. II.)

Le même raisonnement vaut pour les attributions des organismes créés en vertu desdits accords.

Le Gouvernement des Etats-Unis cite également l'exemple de la Banque asiatique de développement, qui, selon lui, a toutes les apparences d'une organisation régionale tout en ayant une composition extrêmement large et des attributions qui le sont également si l'on se place sur le plan de la réciprocité. Ce gouvernement conclut ses observations sur l'alinéa *b* en se demandant si, compte tenu de la faculté qu'a toute organisation internationale de limiter l'application des articles par la simple adoption d'une « règle », il est nécessaire ou souhaitable d'établir une distinction entre les organisations de caractère universel et les autres.

47. Pour le Gouvernement suisse, s'il paraît indiqué de restreindre la portée du projet d'articles à une catégorie limitée d'organisations, dont l'importance et les responsabilités justifient la présence de missions permanentes, « la définition [donnée à l'alinéa *b*] peut cependant paraître encore un peu trop large ». Le Gouvernement suisse fait observer que toutes les organisations ayant des attributions à l'échelle mondiale n'ont pas des activités d'un genre à imposer la présence de missions permanentes, ou, même si des missions paraissent nécessaires, à leur accorder des privilèges aussi étendus que ceux prévus par le projet. Selon lui, il serait souhaitable que le terme « attributions » soit remplacé par une expression qui suggère cette nécessité de conditions spéciales supplémentaires à remplir. Le Gouvernement suisse estime enfin que la portée du projet pourrait également être limitée aux institutions de la « famille » des Nations Unies, ce qui aurait l'avantage d'éviter toute contestation quant au caractère universel d'une organisation.

48. Le Secrétariat de l'ONU a présenté une remarque de forme au sujet du texte anglais de l'alinéa *b*, à savoir qu'il serait préférable d'utiliser l'expression « An international organization of *a* universal character », en employant l'article indéfini, comme dans l'expression « on a world-wide scale » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

49. On peut considérer que les observations des gouvernements concernant l'alinéa *b* sont de trois ordres. Selon certaines observations, il faudrait supprimer l'alinéa *b*. Selon d'autres, il faudrait élargir la définition de l'expression « organisation internationale de caractère universel », par la prise en considération d'autres éléments. Selon d'autres observations encore, il conviendrait de définir avec plus de précision le critère de l'universalité.

50. En ce qui concerne les suggestions tendant à la suppression de l'alinéa *b*, il importe de noter qu'elles ne mettent pas en cause la définition proprement dite qui figure dans ledit alinéa. En fait, certains gouvernements présentent cette suggestion comme découlant de leur position à l'égard de l'article 2 — position selon laquelle la distinction entre organisations à caractère universel et organisations régionales qui ressort de la règle énoncée dans l'article 2 est inutile ou injustifiée aux fins du projet d'articles.

51. Le Rapporteur spécial souscrit sans réserve au principe de l'universalité de la participation pour les organisations internationales à caractère universel, principe dont s'inspirent les suggestions de certains gouvernements tendant à ce que l'alinéa *b* précise qu'une organisation internationale à caractère universel est ouverte à tous les Etats qui sont disposés à accepter les droits et les obligations énoncés dans l'acte constitutif de ladite organisation. Le Rapporteur spécial doute, néanmoins, qu'il relève de la définition d'une « organisation internationale » de préciser les conditions d'admission, car cette question est régie par les instruments constitutionnels de chaque organisation et par les résolutions de ses organes compétents.

52. Le Rapporteur spécial doute qu'il soit nécessaire, comme l'ont suggéré certains gouvernements, de modifier la rédaction de l'alinéa *b* pour indiquer clairement que le caractère universel d'une organisation internationale découle de son objet et de ses buts. Il estime que le terme « attributions », qui est utilisé dans l'Article 57 de la Charte à propos des « diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues [...] d'attributions internationales étendues », est d'une acception assez large pour comprendre les notions d'« objet » et de « buts ».

53. Le Rapporteur spécial ne se propose pas d'examiner un à un tous les exemples d'organisations internationales que les Etats-Unis d'Amérique ont donnés dans leur réponse écrite pour étayer leur position selon laquelle la présence des mots « à l'échelle mondiale » ne permet pas de résoudre de façon satisfaisante tous les problèmes que pose la distinction entre les organisations internationales à caractère universel et les autres organisations. Le Rapporteur spécial croit néanmoins devoir faire quelques observations d'ordre général. En premier lieu, aussi complète que soit une définition, il y aura toujours des cas d'espèce qui, du fait de leurs particularités, se situeront dans une zone marginale et qui, par conséquent, ne rentreront pas parfaitement dans le cadre de la définition. En second lieu, pour trancher la question de savoir si une organisation internationale a un caractère universel, l'élément déterminant n'est pas sa composition, mais sa vocation. Le critère n'est donc pas pragmatique, mais constitutionnel. En principe, tous les Etats doivent pouvoir adhérer à l'organisation, et non pas seulement un groupe ou des groupes d'Etats.

54. Le Rapporteur spécial souscrit à l'observation faite par le Secrétariat de l'ONU concernant la rédaction du texte anglais de l'alinéa *b*, selon laquelle il serait préférable d'utiliser l'expression « An international organization of a universal character » (en employant l'article indéfini, comme dans l'expression « on a world-wide scale »).

Alinéa *c* (signification de l'expression « Organisation »)

55. Une remarque de forme a été faite par le Secrétariat de l'ONU en ce qui concerne l'alinéa *c*. Le Secrétariat fait observer que dans les documents des Nations Unies l'expression « l'Organisation », avec une majuscule, désigne traditionnellement l'Organisation des Nations

Unies, de telle sorte que son emploi dans le projet pour désigner « l'organisation internationale en question », peut prêter à confusion. En outre, il est contraire à la pratique typographique française de doter d'une majuscule une organisation indéterminée, présente ou future. Le sens du terme ayant été défini, la majuscule n'ajoute rien, et il est proposé de la supprimer (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. A, par. 1; A/CN.4/L.163, sect. A, par. 1).

56. Le Rapporteur spécial ne pense pas, comme le fait le Secrétariat de l'ONU, que l'emploi du terme « Organisation », avec une majuscule, dans l'ensemble du projet pour désigner « l'organisation internationale en question » puisse prêter à confusion. Ni les délibérations de la Commission ni les observations qui ont été formulées par les délégations à la Sixième Commission ou adressées par écrit par des gouvernements ou des organisations internationales ne donnent à penser qu'il existe le moindre doute à cet égard.

57. Pour ce qui est d'écrire le mot « Organisation » avec une majuscule alors qu'il désigne une organisation internationale indéterminée, c'est là une question que la Commission pourrait examiner compte tenu de la pratique typographique dans les différentes langues dans lesquelles le projet est rédigé.

Alinéa *d* (signification de l'expression « mission permanente »)

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

58. Le Gouvernement équatorien relève que dans la définition de l'expression « mission permanente » on utilise à nouveau le même mot « permanente », ce qui n'apporte pas l'élément de clarté supplémentaire qu'on attend d'une définition.

59. Le Gouvernement suédois est d'avis que dans le contexte de la définition d'une « mission permanente », qui est donnée dans l'alinéa *d* de l'article 1er, le sens des mots « de caractère représentatif » et l'intention qu'ils recouvrent n'apparaissent pas clairement. Si l'on entend par là que les dispositions du projet d'articles ne devraient pas s'appliquer à certaines catégories de missions du fait qu'elles ne sont pas « représentatives », il importerait d'indiquer de quelle manière, ou sur la base de quel critère, le caractère représentatif d'une mission permanente doit être établi. Et si on veut simplement dire qu'une mission permanente doit représenter l'Etat d'envoi, il est certainement possible de le dire plus clairement — comme le fait d'ailleurs l'article 7.

60. Le Gouvernement suédois fait en outre observer que les mots « envoyée par [...] auprès de l'Organisation », qui figurent à l'alinéa *d*, ne conviennent pas pour désigner la mission permanente de l'Etat hôte lorsque l'organisation en question a son siège dans la capitale de cet Etat. Il suggère donc de remplacer ces mots par « représentant [...] auprès de l'Organisation ».

61. Le Secrétariat de l'ONU présente une suggestion de rédaction relative au texte anglais de l'alinéa *d*; à son avis, il serait préférable de dire « a mission of *a* representative and permanent character » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

62. Le Rapporteur spécial fait observer qu'il est indispensable de répéter le mot « permanente » à l'alinéa *d* pour différencier une mission permanente d'une délégation auprès d'un organe ou d'une conférence ayant un caractère temporaire. En lui-même, le terme « permanente » est parfaitement explicite, et il n'est pas nécessaire d'en préciser le sens dans la définition d'une « mission permanente ».

63. Le Rapporteur spécial ne saurait admettre que le sens et l'intention des mots « caractère représentatif » tels qu'ils sont utilisés à l'alinéa *d* ne sont pas clairs. Ces mots servent à différencier une mission permanente d'une mission non gouvernementale, laquelle ne représente pas l'Etat. La même distinction a été opérée dans les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de la Convention sur les missions spéciales [41], sans qu'on ait éprouvé le besoin d'indiquer de quelle manière ou sur la base de quelles normes le caractère représentatif doit être déterminé.

64. Quant à l'observation selon laquelle les mots « envoyée par [...] auprès de l'Organisation » ne conviennent pas pour désigner la mission permanente du pays hôte lorsque l'organisation en question a son siège dans la capitale dudit Etat, le Rapporteur spécial est prêt à reconnaître qu'elle se justifie. Il tient à souligner qu'à l'alinéa *d* le mot « envoyée » a un sens strictement juridique et désigne l'accréditation. Toutefois, la Commission voudra peut-être remplacer les mots « envoyée par [...] auprès de l'Organisation » par « accréditée par [...] auprès de l'Organisation » ou « représentant [...] auprès de l'Organisation ».

65. Le Rapporteur spécial convient avec le Secrétariat de l'ONU que dans le texte anglais de l'alinéa *d* il serait préférable de dire « a mission of *a* representative and permanent character ».

Alinéa *e* (signification de l'expression « représentant permanent »)

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

66. Un gouvernement [Yougoslavie] a fait observer que de la définition du « représentant permanent » on pourrait conclure que sa fonction principale est d'être chef de la mission permanente. Aussi ce gouvernement jugeait-il nécessaire de mettre davantage l'accent dans la définition sur cet aspect des fonctions du représentant permanent qui consiste à représenter un Etat auprès d'une organisation internationale, ce qui était conforme à l'alinéa *d* de l'article 1er.

[41] Pour le texte de la Convention, voir résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, annexe.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

67. Le Rapporteur spécial fait observer que la définition donnée à l'alinéa *e* est rédigée en termes généraux, tout comme la définition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques (définition du « chef de mission ») [article 1er, al. *a*]. Par souci d'uniformité, la Commission pourrait juger préférable de conserver tel quel le texte de l'alinéa *e*.

68. Le Rapporteur spécial voudrait faire deux autres observations au sujet de l'alinéa *e*. Au paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article 25, il est dit qu'au cours des débats de la Commission certains membres ont souligné qu'il serait préférable de désigner la personne chargée de diriger la mission par l'expression « chef de la mission »; la Commission a décidé que cette question ferait l'objet d'un nouvel examen lorsqu'elle entreprendrait la seconde lecture du projet, et elle a exprimé l'intention d'examiner de nouveau l'emploi de l'expression « représentant permanent » telle qu'elle est définie à l'alinéa *e* de l'article 1er. Etant donné que l'on ne relève à ce sujet ni dans les observations des délégations ni dans les observations écrites des gouvernements ou des organisations internationales aucune prise de position que la Commission pourrait prendre en considération, le Rapporteur spécial désire faire part de quelques réflexions. Il comprend la position de ceux des membres de la Commission qui souhaiteraient voir remplacer l'expression « représentant permanent » par l'expression « chef de la mission permanente » afin d'harmoniser la terminologie du projet d'articles et celle de la Convention sur les relations diplomatiques et de la Convention sur les missions spéciales. Il fait cependant observer que, dans la Convention sur les relations diplomatiques, l'emploi du terme « chef de mission » s'impose, parce qu'il est nécessaire que la définition s'applique aux différentes catégories de missions diplomatiques, qu'il s'agisse d'ambassades ou de légations. L'emploi du terme « chef de la mission spéciale » s'impose également dans la Convention sur les missions spéciales, car l'expression « représentant spécial » n'a pas encore acquis dans la pratique un sens précis bien établi. Dans le cas des missions permanentes, ces considérations ne jouent pas, parce qu'il n'y a qu'une seule catégorie de missions et que l'expression « représentant permanent » est utilisée de façon générale pour désigner le chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale. Depuis l'adoption par l'Assemblée générale en 1948 de sa résolution 257 A (III) sur les missions permanentes, cette expression a été consacrée par le droit et la pratique des organisations internationales universelles et régionales. Le Rapporteur spécial pencherait donc en faveur du maintien de l'expression « représentant permanent ».

69. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Israël] a exprimé l'avis que la Commission devrait envisager d'ajouter une définition du terme « représentant », qui est employé à la fois dans le titre et dans le texte du projet d'articles. Il est vrai que la Convention sur les missions spéciales contient une définition de l'expression « représentant de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale », à savoir « toute personne à qui l'Etat d'envoi a attribué cette qualité » [article 1er, al. *e*]. Il convient toutefois de noter que, à la différence de la Convention sur les missions spéciales, le projet d'articles à l'examen a pour objet de réglementer, en un seul projet de convention, trois questions distinctes : les missions permanentes, les missions permanentes d'observation, et les délégations aux organes et aux conférences. Selon qu'il s'agit de l'une ou de l'autre de ces questions, le terme « représentant » prend un sens différent. Si, dans le cas d'une mission permanente ou d'une mission permanente d'observation, ce terme désigne une fonction représentative de caractère général, il évoque, lorsqu'il s'agit de délégations à un organe ou à une conférence, un mandat défini de portée bien délimitée habilitant le représentant à voter, au nom de l'Etat qu'il représente, sur le texte d'une résolution ou sur le texte d'un traité au sein d'un organe donné ou au cours d'une conférence donnée. Qui plus est, la différence entre la fonction de représentation d'une mission permanente et celle d'une mission permanente d'observation a été bien marquée par la Commission lorsqu'elle a rédigé le texte des articles 7 et 53, respectivement. Comme il est dit au paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 53 :

> Les observateurs permanents étant des représentants d'Etats non membres de l'organisation, leurs fonctions ne sont pas identiques à celles des missions permanentes d'Etats membres, énoncées à l'article 7. En particulier, ils ne représentent pas l'Etat « auprès » de l'organisation, comme il est stipulé à l'alinéa *a* de l'article 7 dans le cas des missions permanentes. Ils le représentent plutôt « à » l'organisation.

Cela étant, le Rapporteur spécial doute qu'il soit possible de donner du terme « représentant » une définition qui corresponde de façon suffisamment exacte aux différents sens que ce terme revêt dans les diverses situations que le projet d'articles envisage.

Alinéa *f* (signification de l'expression « membres de la mission permanente »)

70. Aucune observation n'a été faite au sujet de cet alinéa, que le Rapporteur spécial propose donc de conserver tel quel.

Alinéa *g* (signification de l'expression « membres du personnel de la mission permanente »)

Alinéa *h* (signification de l'expression « membres du personnel diplomatique »)

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

71. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Belgique] note que l'emploi de l'expression « personnel diplomatique », aux alinéas *g* et *h*, souligne bien l'assimilation d'usage en droit international et en droit interne du statut d'une mission permanente à celui d'une mission diplomatique, et fait remarquer que cela équivaut à une référence explicite à la Convention sur les relations

diplomatiques. Il ajoute que si la conséquence n'en est pas l'octroi pur et simple du régime prévu par cette convention aux personnes concernées, la confusion des terminologies devrait être évitée, et le fait d'inclure des experts et conseillers parmi ces personnes n'y change rien.

72. De l'avis d'un autre gouvernement [Suède], la définition donnée à l'alinéa *h* de l'expression « membres du personnel diplomatique » devrait être précisée et, dans le texte anglais, les mots « diplomatic status », dont le sens n'est pas clair, ne seraient pas indispensables si le texte de l'alinéa *h* était modifié de la façon suivante :

L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres du personnel de la mission permanente ayant la qualité de diplomate [*diplomatic rank*] ou servant la mission à titre d'experts ou de conseillers.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

73. Le Rapporteur spécial ne peut, pour sa part, considérer que l'emploi de l'expression « personnel diplomatique », aux alinéas *g* et *h*, soit une référence explicite à la Convention sur les relations diplomatiques. Il ne peut pas non plus admettre qu'il y ait là une confusion des terminologies pouvant donner l'impression que le régime prévu par cette convention est accordé aux personnes concernées, puisque le statut, les privilèges et les immunités des intéressés sont réglementés en détail dans le projet d'articles à l'examen. L'emploi de l'expression « personnel diplomatique » dans le contexte des missions permanentes auprès d'organisations internationales repose sur cette constatation de fait que, de façon générale, la composition des missions permanentes est semblable à celle des missions diplomatiques bilatérales entre Etats. Dans ses observations écrites, le Gouvernement suisse déclare qu'il est

en mesure de suivre la Commission du droit international quant au principe général dont elle s'est inspirée dans son projet, c'est-à-dire l'assimilation des missions permanentes aux missions diplomatiques. Le principe ne s'appuie pas sur une analogie superficielle, mais il est solidement fondé dans la pratique des Etats.

La même façon de voir se dégage clairement des observations écrites de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, qui conclut en disant :

En ce qui concerne le statut des membres des missions permanentes auprès d'organisations internationales, il doit être analogue au statut des membres des missions diplomatiques.

74. Se référant à l'observation selon laquelle le sens des mots « diplomatic status » n'est pas clair, le Rapporteur spécial signale que cette expression figure déjà dans le texte de la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales [article 1er, al. *h*]. Elle a une portée plus large que l'expression « diplomatic rank », et elle vise non seulement les personnes ayant des titres diplomatiques, mais aussi les experts et les conseillers qui leur sont assimilés. L'inclusion des experts et des conseillers est particulièrement importante et digne d'attention dans le cas des organisations internationales de caractère technique, où leur expertise ainsi que la connaissance et l'expérience qu'ils ont d'un domaine spécialisé sont particulièrement nécessaires.

Alinéa *i* (signification de l'expression « membres du personnel administratif et technique »)

Alinéa *j* (signification de l'expression « membres du personnel de service »)

Alinéa *k* (signification de l'expression « personnes au service privé »)

75. Aucune observation n'a été faite au sujet de ces alinéas, que le Rapporteur spécial propose donc de conserver tels quels.

Alinéa *k bis*[42] (signification de l'expression « locaux de la mission permanente »)

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

76. Le Gouvernement suisse note (dans ses observations sur l'article 25) que l'alinéa *k bis* inclut dans les locaux de la mission la résidence du représentant permanent. Il estime que cette définition est acceptable à condition que, même dans le cas où il y aurait plusieurs représentants permanents, une seule résidence soit considérée comme faisant partie des locaux de la mission, les autres résidences étant suffisamment protégées par l'article 31.

Dans ses remarques sur l'article 31, le Gouvernement néerlandais recommande la suppression des mots « y compris la résidence du représentant permanent », étant donné qu'il existe déjà une disposition en ce sens au paragraphe 1 de l'article 31.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

77. Puisque le Gouvernement suisse juge que la définition donnée à l'alinéa *k bis* est acceptable, le Rapporteur spécial considère que cette disposition n'appelle de sa part aucune observation supplémentaire. Quant à la suppression recommandée par le Gouvernement néerlandais, elle aurait pour effet d'introduire dans la projet une divergence importante par rapport au texte de la Convention sur les relations diplomatiques [article 1er, al. *i*], qui en l'occurrence ne paraît pas justifiable.

Alinéa *l* (signification de l'expression « Etat hôte »)

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

78. Le Gouvernement suisse note qu'il semble résulter du commentaire (paragraphe 7 du commentaire de l'article 1er) que la Commission entend par « office » un établissement constituant une sorte de second siège, à la différence d'un bureau ou d'un organe séparé établi dans un pays autre que celui du siège. De l'avis

[42] Cet alinéa, qui s'inspire de l'alinéa *i* de l'article 1er de la Convention sur les relations diplomatiques, a été inséré par la Commission dans l'article 1er lors de l'examen de l'article 25 (Inviolabilité des locaux de la mission permanente), à sa vingt et unième session, en 1969 (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 217, doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B, paragraphe 4 du commentaire de l'article 25).

du Gouvernement suisse, le terme « siège », comme d'ailleurs celui d'« office », mériterait sans doute une définition dans le corps de l'alinéa *l*. Cette définition pourrait être la suivante :

[...] son siège, c'est-à-dire le principal établissement de ses organes permanents et de son secrétariat, ou un office, c'est-à-dire un autre établissement ayant des attributions analogues au siège...

79. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Israël] a fait une proposition relative à la rédaction de l'alinéa *l*, visant à remplacer les mots « sont établies » par les mots « peuvent être établies ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

80. Le Rapporteur spécial tient à souligner que les mots « sont établies » sont ceux qui sont utilisés dans le texte des dispositions correspondantes de la Convention sur les relations diplomatiques et de la Convention sur les missions spéciales. La Commission préférera peut-être ne pas s'écarter du texte de ces dispositions.

81. Eu égard aux observations du Gouvernement suisse, le Rapporteur spécial croit pouvoir dire qu'en rédigeant l'alinéa *l* l'intention de la Commission était de prévoir le cas des organisations internationales qui ont plus d'un siège. Les organisations internationales n'en ont habituellement qu'un seul. L'ONU a cependant, outre le Siège de New York, un Office à Genève. Cela étant, tel qu'il est utilisé à l'alinéa *l*, le terme « office » a une acception suffisamment large pour couvrir le cas exceptionnel où des missions permanentes sont établies auprès d'un organe d'une organisation qui siège dans un pays autre que celui où se trouve l'organisation elle-même — par exemple la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, qui a son siège en Ethiopie. Tout en admettant que la définition proposée par le Gouvernement suisse couvrirait peut-être de façon plus explicite le cas d'une organisation qui a plus d'un siège, comme l'ONU, le Rapporteur spécial ne croit pas qu'il soit nécessaire de modifier le texte actuel de l'alinéa *l*.

Alinéa *m* (signification de l'expression « organe d'une organisation internationale »)

82. Le Secrétariat de l'ONU a fait une observation de forme (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B), suggérant de modifier l'alinéa *m* comme suit :

L'expression « organe d'une organisation internationale » s'entend d'un organe principal ou subsidiaire *ou* de toute commission, comité ou sous-groupe *d'un tel organe*.

De l'avis de ce secrétariat, les mots « any of those bodies » (« un de ces organes »), au pluriel, prêtent à confusion, car le mot « bodies » n'a pas été utilisé précédemment dans le texte anglais et l'antécédent est au singulier : « a principal or subsidiary organ » (« un organe principal ou subsidiaire »). Il serait donc plus exact d'utiliser les mots « any such organ » (« un tel organe ») — qui sont d'ailleurs ceux qui figurent dans le texte anglais de l'alinéa *a* de l'article 78. En outre, le Secrétariat de l'ONU est d'avis que, étant au singulier, l'expression « organe d'une organisation internationale » ne peut s'entendre que d'un seul organe pris en particulier, et non pas de plusieurs organes à la fois, et qu'il est donc correct de dire « *ou* de toute commission », et non pas « *et* de toute commission ».

83. Le Rapporteur spécial reconnaît la validité logique de l'observation de forme du Secrétariat de l'ONU concernant l'alinéa *m*.

84. Compte tenu des observations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose de modifier comme suit l'article 1er :

Article premier. — Terminologie

Aux fins des présents articles :

***a*) L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale;**

***b*) L'expression « organisation internationale de caractère universel » s'entend d'une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale;**

***c*) L'expression « Organisation » s'entend de l'organisation internationale en question;**

***d*) L'expression « mission permanente » s'entend d'une mission de caractère représentatif et permanent accréditée par un Etat membre d'une organisation internationale auprès de l'Organisation;**

[*Variante :* L'expression « mission permanente » s'entend d'une mission de caractère représentatif et permanent représentant un Etat membre d'une organisation internationale auprès de l'Organisation;]

***e*) L'expression « représentant permanent » s'entend de la personne chargée par l'Etat d'envoi d'agir en qualité de chef d'une mission permanente;**

***f*) L'expression « membres de la mission permanente » s'entend du représentant permanent et des membres du personnel de la mission permanente;**

***g*) L'expression « membres du personnel de la mission permanente » s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission permanente;**

***h*) L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres du personnel de la mission permanente, y compris les experts et les conseillers, qui ont la qualité de diplomate;**

***i*) L'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des membres du personnel de la mission permanente employés dans le service administratif et technique de la mission;**

***j*) L'expression « membres du personnel de service » s'entend des membres du personnel de la mission permanente engagés comme employés de maison ou pour des tâches similaires;**

***k*) L'expression « personnes au service privé » s'entend des personnes employées exclusivement au service privé des membres de la mission permanente;**

***k bis*) L'expression « locaux de la mission permanente » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission permanente, y compris la résidence du représentant permanent;**

***l*) L'expression « Etat hôte » s'entend de l'Etat sur le territoire duquel l'Organisation a son siège, ou un office, auprès duquel des missions permanentes sont établies;**

***m*) L'expression « organe d'une organisation internationale » s'entend d'un organe principal ou subsidiaire ou de toute commission, comité ou sous-groupe d'un tel organe.**

Article 2. — Champ d'application des présents articles

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

85. Au cours de l'examen par la Sixième Commission du premier groupe d'articles à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, plusieurs représentants se sont prononcés en faveur de l'article 2 et ont approuvé la règle, énoncée au paragraphe 1 de cet article, qui limite le champ d'application du projet aux organisations internationales à caractère universel. On a fait observer notamment que les organisations régionales procédaient d'une solidarité particulière et que toute tentative de nivellement de leurs pratiques risquait de rompre des équilibres délicats et de susciter de nombreuses difficultés. Le paragraphe 2 apportait d'ailleurs à cette règle une utile réserve et offrait une solution judicieuse à un problème qui avait longuement retenu l'attention de la Commission du droit international. Quelques représentants ont cependant critiqué la règle énoncée au paragraphe 1. Les uns l'ont jugée trop large et ont estimé qu'il fallait limiter le champ d'application du projet aux seules organisations universelles vraiment importantes. D'autres l'ont trouvée trop restrictive, et ont exprimé le regret que les organisations régionales aient été exclues du champ d'application du projet. On a proposé à cet égard d'inverser la présomption établie par l'article 2 et de stipuler que le projet s'appliquait à toutes les organisations internationales importantes, mais que les Etats membres des organisations régionales pouvaient adopter par accord mutuel d'autres règles pour ces dernières.

86. Lorsque la Sixième Commission a examiné le deuxième groupe d'articles à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale, en 1969, certains représentants ont estimé que les articles ne devraient s'appliquer qu'aux organisations à caractère universel importantes, et non pas à toutes les organisations à caractère universel, ainsi que le prévoit le paragraphe 1 de l'article 2. D'autres ont fait observer en outre que, bien que les articles fussent destinés à s'appliquer aux organisations internationales à caractère universel, ils pourraient servir de modèle aux accords de siège des organisations internationales n'ayant pas un caractère universel.

87. Parmi les observations écrites soumises par des gouvernements et des organisations internationales, on n'a relevé d'objection à l'encontre de la règle énoncée à l'article 2 que de la part de quelques gouvernements. On a déjà exposé la position de quelques-uns de ces gouvernements lors de l'examen des observations relatives à l'alinéa *b* de l'article 1er (signification de l'expression « organisation internationale de caractère universel »), car le lien existant entre l'alinéa *b* de l'article 1er et l'article 2 fait que les observations se recoupent. On se bornera donc à rappeler brièvement les observations portant tout particulièrement sur l'article 2 et que l'on peut résumer comme suit. Tout d'abord, il n'est pas possible d'établir, aux fins des articles à l'examen, une distinction valable et applicable en pratique entre les organisations internationales à caractère universel et les autres. Deuxièmement, le fait qu'une organisation a des attributions et une composition qui sont à l'échelle mondiale n'implique pas nécessairement qu'il y ait lieu d'établir auprès d'elle des missions permanentes; en revanche, l'institution de missions permanentes pourrait être utile dans le cas d'organisations de caractère régional. Troisièmement, compte tenu de la faculté qu'a toute organisation internationale de limiter l'application des articles par la simple adoption d'une « règle » (art. 3, 4 et 5), il n'est pas nécessaire d'établir une distinction entre les organisations à caractère universel et les autres. Quatrièmement, l'application du projet d'articles pourrait être limitée aux organismes des Nations Unies, ce qui aurait l'avantage d'éviter toute contestation quant au caractère universel d'une organisation. Cinquièmement, comme l'a signalé un gouvernement [Belgique], si la portée des articles se circonscrit pratiquement à l'ONU et aux organisations visées à l'Article 57 de la Charte des Nations Unies, il suffirait de régler la question des missions permanentes dans des protocoles additionnels aux instruments relatifs aux privilèges et immunités de ces institutions. Sixièmement, selon un autre gouvernement [Pays-Bas], dans le cas où l'article 2 serait maintenu, il faudrait supprimer la dernière phrase du paragraphe 2, qui est superflue et risque de prêter à confusion : il va de soi que les Etats peuvent convenir d'appliquer les règles à l'examen à leurs représentants auprès d'organisations dont la composition et les attributions ne sont pas de caractère universel.

88. Le Secrétariat de l'ONU a fait une observation de forme concernant le texte anglais du paragraphe 1; à son avis, il conviendrait d'employer l'article indéfini « a » devant les mots « universal character » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

89. Le Rapporteur spécial a déjà répondu aux observations concernant la difficulté de rédiger une définition des organisations de caractère universel ou la possibilité d'élaborer un critère précis permettant de distinguer ces organisations des autres [43]. Il limitera donc ses observations à la question de savoir s'il est nécessaire ou utile de faire cette distinction aux fins des articles à l'examen.

90. Le Rapporteur spécial constate que, dans leurs observations au sujet de l'article 2, certains gouvernements semblent n'avoir pas bien compris l'hypothèse sur laquelle est fondé cet article. La règle énoncée à l'article 2 n'a pas été formulée en supposant que l'institution des missions permanentes est, de par sa nature, plus justifiée auprès des organisations à caractère universel qu'auprès des organisations régionales. En fait, elle s'inspire de considérations de méthode qui ont été énoncées dans le rapport de la Commission sur sa vingtième session [44].

91. Le Rapporteur spécial ne partage pas le point de vue selon lequel la faculté qu'a toute organisation internationale de limiter l'application des articles par

[43] Voir ci-dessus par. 49 à 54.

[44] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 202, doc. A/7209/Rev.1, par. 26.

l'adoption d'une « règle » (art. 3, 4 et 5) rend l'article 2 superflu. Les articles 3, 4 et 5 ont pour objet de donner au projet d'articles la souplesse voulue pour permettre de l'appliquer en tant que système général et règle uniforme, sans pour autant porter atteinte à certaines règles particulières à une organisation donnée ni arrêter le développement du droit dans ce domaine. L'objet du paragraphe 2 de l'article 2 est différent. Il a pour but de laisser aux Etats membres d'organisations non visées par le paragraphe 1 toute liberté de décider, par l'adoption des instruments qu'ils jugeront utiles, de l'application des dispositions du projet d'articles à leurs représentants auprès de ces organisations.

92. En ce qui concerne la suggestion tendant à limiter le projet d'articles aux organismes des Nations Unies, il convient de noter que ce mode de détermination du champ d'application de la convention laisse de côté des organisations telles que l'AIEA, qui n'est pas considérée, à proprement parler, comme une institution spécialisée au sens de la définition donnée dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [45], en raison des circonstances dans lesquelles elle a été créée et de la nature de ses rapports avec l'ONU. Il exclut également d'autres organisations à caractère universel qui sont en dehors de ce qu'on appelle « le système des Nations Unies » ou « les organismes des Nations Unies », ou encore « l'ONU et les institutions qui lui sont rattachées (ou apparentées) ». A titre d'exemples de telles organisations, on peut citer la Banque des règlements internationaux, l'Institut international pour l'unification du droit privé, le Conseil international du blé et l'Office central des transports internationaux par chemins de fer. Le libellé du paragraphe 1 de l'article 2, conçu de manière à éviter de créer de semblables lacunes, a recours à une définition générale qui englobe toutes les organisations internationales de caractère universel.

93. Le Rapporteur spécial accepte la suggestion de forme faite par le Secrétariat de l'ONU tendant à ce que, dans le texte anglais du paragraphe 1, l'article indéfini « a» soit placé devant les mots « universal character ».

94. Compte tenu de ces observations ainsi que de la suggestion qu'il a faite précédemment tendant à étendre la portée de la première partie du projet d'articles de manière qu'elle s'applique également aux troisième et quatrième parties [46], le Rapporteur spécial propose de rédiger comme suit l'article 2 :

Article 2. — Champ d'application des présents articles

1. Les présents articles s'appliquent aux représentants d'Etats auprès des organisations et conférences internationales à caractère universel.

2. Le fait que les présents articles ne se réfèrent pas aux représentants d'Etats auprès d'autres organisations et conférences internationales est sans préjudice de l'application à ces représentants de toute règle énoncée dans les présents articles qui leur serait applicable indépendamment de ces articles. Ce fait n'empêche pas non plus les Etats membres de ces autres organisations de convenir que les présents articles s'appliquent à leurs représentants auprès desdites organisations ou conférences.

[45] Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

[46] Voir ci-dessus par. 29.

Article 3. — Rapport entre les présents articles et les règles pertinentes des organisations internationales

Article 4. — Rapport entre les présents articles et d'autres accords internationaux existants

Article 5. — Dérogation aux présents articles

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

95. Lors de l'examen par la Sixième Commission du premier groupe d'articles à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, de nombreux représentants on approuvé les dispositions des articles 3, 4 et 5. Plusieurs ont souligné que ces dispositions donnaient au projet toute la souplesse nécessaire et permettaient de tenir compte de la diversité de nature des organisations internationales et de la nécessité de réglementations particulières.

96. Des cinq gouvernements qui, dans leurs observations écrites, ont mentionné les articles 3, 4 et 5, un seul a adopté une attitude négative. Deux d'entre eux [Etats-Unis d'Amérique, Equateur] ont approuvé ces articles sans réserve, soulignant qu'ils constituaient des dispositions raisonnables et nécessaires. Ces articles reconnaissaient que la diversité des organisations internationales, celle des accords actuellement en vigueur avec les Etats hôtes, et les modalités différentes et encore imprévisibles des accords de siège avec les Etats hôtes exigeaient une certaine flexibilité et une marge de tolérance importante.

97. Un gouvernement [Israël] a formulé les observations et suggestions de rédaction suivantes :

a) Le libellé de l'article 4 devrait se rapprocher davantage du texte du paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention sur le droit des traités.

b) Le titre de l'article 4 comporte le mot « existants », alors que le texte mentionne les « autres accords internationaux en vigueur ». On ne voit donc pas clairement si cet article s'applique ou non à des accords futurs.

c) A l'article 4, les mots « entre Etats ou entre Etats et organisations internationales » sont superflus.

Un autre gouvernement [Suisse] a fait observer qu'aux termes de l'article 4 les règles posées dans les articles « sont sans préjudice des autres accords internationaux en vigueur entre Etats ou entre Etats et organisations internationales », alors qu'aux termes de l'article 5 aucune disposition des articles n'exclut la conclusion d'autres accords internationaux. Il ne semble pas que par cette différence de terminologie la Commission ait entendu viser dans l'article 5 une catégorie d'accords plus restreinte (ou plus étendue) que dans l'article 4. Il serait dès lors préférable d'employer la même terminologie dans les deux articles.

98. De l'avis du Gouvernement belge,

Le maintien des accords existants et la possibilité de dispositions différentes rendent illusoire tout caractère liant des textes en projet.

Une convention sur les missions permanentes n'aurait au plus qu'un caractère indicatif ou supplétif, ce qui plaide plutôt en faveur d'un statut type ou d'un code exemplatif des organisations internationales.

99. L'OIT indique que la portée de l'article 3 ne lui paraît pas très claire. Elle craint que, à s'en tenir strictement au texte de l'article et aux explications données par la Commission dans son commentaire, il ne soit permis de penser que l'organisation peut ne tenir aucun compte, dans ses relations avec l'Etat hôte et avec un Etat d'envoi, des dispositions de la convention, même si celle-ci avait été ratifiée par ces deux Etats. L'organisation pourrait en effet faire valoir que ses règles et pratiques pertinentes diffèrent de celles qui sont énoncées dans la convention et demeurent, par conséquent, seules applicables. L'OIT pense que ce n'est certainement pas là le but de cette disposition, et qu'il conviendrait sans doute de préciser quelque peu la relation entre les règles ou pratiques existantes et le projet de convention. L'OIT soutient par ailleurs que les articles 4 et 5 paraissent comporter certaines incertitudes : les accords existants peuvent ne pas toujours revêtir une forme classique, mais résulter d'échanges de lettres, voire de décisions unilatérales acceptées comme étant de droit et mises en application pendant de longues périodes. Elle pose la question de savoir si ces arrangements, qui sont peut-être même devenus coutumiers, seraient maintenus dans le nouveau système, ou si l'on devrait considérer que la convention les remplace. L'OIT mentionne une situation — qu'elle qualifie de particulièrement délicate — qui pourrait se produire dans le cas où l'un ou plusieurs des Etats d'envoi ratifieraient la nouvelle convention sans que l'Etat hôte le fasse. Dans ce cas, sans doute, les anciens arrangements subsisteraient; néanmoins, l'Etat d'envoi pourrait demander à l'organisation, qui serait liée à son égard en vertu de la nouvelle convention, de prendre les mesures que celle-ci prévoit en sa faveur et à la charge des organisations internationales, tandis que l'Etat hôte ne reconnaîtrait pas l'intervention de l'organisation. De l'avis de l'OIT, cette situation serait naturellement peu satisfaisante, et une clarification des problèmes qui se poseraient pourrait être entreprise dans la convention elle-même.

100. Le FMI renvoie à une étude établie par le Secrétariat de l'ONU [47], et signale qu'il y est reconnu que les questions relatives aux représentants permanents ou aux délégations des Etats Membres auprès des organisations internationales ne peuvent se poser dans le cas du Fonds, en raison de sa structure administrative [48]. Par ailleurs, il semblerait que les projets d'articles 3 et 4 permettent d'aboutir à la même conclusion, à savoir que le projet à l'examen n'est pas applicable au Fonds. Le FMI conclut ses observations écrites en priant le Rapporteur spécial d'envisager l'opportunité d'indiquer expressément que le projet d'articles ne s'applique pas au Fonds.

101. Le Secrétariat de l'ONU propose une modification de rédaction — qui ne s'applique qu'au texte anglais — tendant à ce que dans l'article 5 le mot « having » soit remplacé par le mot « containing » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

102. Le Rapporteur spécial ne saurait souscrire à l'affirmation catégorique du Gouvernement belge selon laquelle le maintien des accords existants et la possibilité de dispositions différentes ôtent au projet d'articles tout caractère obligatoire. Le projet d'articles contient de nombreuses dispositions sur des questions qui n'ont pas été réglementées jusqu'à présent par le droit des traités. Ces dispositions auront un caractère obligatoire sans pour autant porter atteinte aux règles qui peuvent exister dans certaines organisations et qui répondent aux besoins particuliers d'une organisation donnée. Le Rapporteur spécial ne partage pas non plus les craintes exprimées par l'OIT, selon laquelle le texte de l'article 3 risque de permettre à l'organisation de ne tenir aucun compte des dispositions de la convention en faisant valoir que ses règles et pratiques pertinentes diffèrent de celles qui y sont énoncées. Cette attitude est peu vraisemblable; elle serait incompatible avec une interprétation de bonne foi. Pour ce qui est des exemples d'arrangements cités par l'OIT et de la question de savoir si ces arrangements seraient maintenus dans le nouveau système, le Rapporteur spécial peut répondre sans hésiter que l'expression « règles pertinentes de l'Organisation » est suffisamment large pour comprendre toutes les règles pertinentes, quelle que soit leur source. Dans les situations particulières qu'envisage l'OIT, il s'agit de traités mettant en jeu des parties différentes ou contenant des dispositions contradictoires, ce qui soulève des problèmes d'interprétation relevant de la Convention sur le droit des traités.

103. Le Rapporteur spécial ne peut admettre l'interprétation que le FMI donne du traitement spécial qui lui est réservé, ainsi qu'à quelques autres institutions spécialisées s'occupant de questions financières, dans l'Etude du Secrétariat. Les raisons de ce traitement spécial ont été énoncées dans l'Etude, où il est dit que

> La structure administrative particulière [de ces institutions] et les sources dont découlent leurs privilèges et immunités font qu'il est difficile de classer leur pratique avec celle des autres institutions spécialisées [49].

Le Rapporteur spécial se permet de souligner qu'un grand nombre d'articles du projet sont applicables au FMI et aux autres institutions spécialisées s'occupant de questions financières : aussi ne peut-il souscrire à la proposition tendant à ce qu'il soit expressément indiqué que le projet d'articles ne s'applique pas au FMI.

104. Le Rapporteur spécial tient à commenter brièvement les observations sur la forme faites par certains gouvernements. En ce qui concerne l'utilisation du mot

[47] Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude préparée par le Secrétariat (ci-après dénommée « Etude du Secrétariat »), *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 168, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2.

[48] *Ibid.*, p. 225 et 226, par. 76 à 78.

[49] *Ibid.*, p. 223, par. 67.

« existants » dans le titre de l'article 4 et des termes « autres accords internationaux en vigueur » dans le texte de l'article, il y a lieu de noter qu'on ne peut pas, par définition, être aussi complet dans le titre d'un article que dans l'article lui-même. La question de l'application des articles à des accords futurs devient claire lorsqu'on considère l'article 4 en liaison avec l'article 5. Le Rapporteur spécial ne pense pas quant à lui que les termes « entre Etats ou entre Etats et organisations internationales » soient superflus; la référence expresse aux accords « entre Etats et organisations internationales » vise à protéger le statut des accords de siège conclus entre Etats hôtes et organisations internationales. Le Rapporteur spécial ne partage pas davantage la crainte que l'emploi des termes « autres accords internationaux » donne à penser qu'il s'agit là d'une catégorie d'accords plus restreinte ou plus étendue que celle qui est envisagée à l'article 4, les termes de l'article 5 devant être interprétés à la lumière de l'article 4.

105. Le Rapporteur spécial accepte la modification de rédaction proposée par le Secrétariat de l'ONU et tendant à ce que, dans le texte anglais de l'article 5, le mot « having » soit remplacé par le mot « containing ».

106. Eu égard aux observations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose pour les articles 3, 4 et 5 le libellé suivant :

Article 3. — Rapport entre les présents articles et les règles pertinentes des organisations internationales

L'application des présents articles est sans préjudice des règles pertinentes de l'Organisation.

Article 4. — Rapport entre les présents articles et d'autres accords internationaux existants

Les dispositions des présents articles sont sans préjudice des autres accords internationaux en vigueur entre Etats ou entre Etats et organisations internationales.

Article 5. — Dérogation aux présents articles

Aucune disposition des présents articles n'exclut la conclusion d'autres accords internationaux contenant des dispositions différentes en ce qui concerne les représentants d'Etats auprès d'une organisation ou d'une conférence internationale.

Deuxième partie. — Missions permanentes auprès d'organisations internationales

SECTION 1. — MISSIONS PERMANENTES EN GÉNÉRAL

Article 6. — Etablissement de missions permanentes

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

107. Selon le Gouvernement équatorien, l'article 6 eût été difficilement justifiable si la Commission n'avait pas précisé qu'il s'entendait compte tenu des réserves générales contenues dans les articles 3, 4 et 5 — faute de quoi cette disposition eût obligé les organisations internationales à accepter que les Etats établissent des missions permanentes auprès d'elles.

108. Le Gouvernement néerlandais propose que l'article soit modifié comme suit :

Les Etats membres peuvent établir des missions permanentes auprès de l'Organisation pour l'accomplissement des fonctions indiquées à l'article 7 des présents articles, *dans la mesure où les règles pertinentes de l'Organisation le prévoient.*

109. Le Gouvernement belge estime que, tel qu'il est rédigé, l'article comporte une automaticité à l'égard de l'Etat hôte et qu'il implique un danger de prolifération des missions permanentes en dehors de toute nécessité objective.

110. Le Gouvernement suisse s'est également inquiété de ce que l'article 6 crée un droit en faveur des membres d'une organisation visée par l'article d'établir une mission permanente au siège ou auprès d'un office de l'organisation. Il est vrai que l'article 6 doit être entendu sous réserve des « règles pertinentes de l'Organisation » (art. 3); cependant, celles-ci n'existent pas toujours, et elles ne sont pas toujours des règles de l'organisation. Le Gouvernement suisse propose d'ajouter après « l'Organisation » les mots « conformément à la pratique de cette dernière ». Il propose en outre l'addition d'un paragraphe 2 ayant la teneur suivante :

Ils peuvent établir une seule mission permanente auprès de plusieurs organisations.

De l'avis de ce gouvernement, une telle disposition faciliterait la représentation des Etats d'envoi dans les pays où se trouve le siège de plusieurs organisations et leur permettrait d'organiser leurs missions d'une manière plus rationnelle.

111. L'AIEA fait observer que l'article 6 stipule que « les Etats membres peuvent établir des missions permanentes [...] », et que les articles 7, 15, 16, 20 à 25, 27, 29, 38, 45 et 49 se réfèrent expressément à une « mission permanente », alors que dans tous les autres articles il est question du « représentant permanent » ou des « membres d'une mission permanente ». De l'avis de l'AIEA, cette distinction implique que les deux notions diffèrent et que, par exemple, une mission permanente peut exister sans qu'il y ait un représentant permanent, et *vice versa* (par exemple dans le cas d'un représentant permanent exerçant ses fonctions à partir d'un bureau situé dans un « Etat tiers »). Si telle est véritablement l'intention de la Commission, poursuit l'AIEA, on peut se demander si, dans l'article 6, où est énoncé un principe, on ne pourrait pas introduire une disposition analogue pour les représentants permanents.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

112. Le Rapporteur spécial comprend l'inquiétude exprimée par certains gouvernements devant le fait que l'article 6, dans son libellé actuel, risque de donner l'impression que l'établissement de missions permanentes revêt un caractère obligatoire. La Commission a examiné cette question de façon approfondie, et elle a tenu à préciser, au paragraphe 5 du commentaire, que l'établis-

sement de missions permanentes par les Etats membres est soumis aux réserves générales énoncées aux articles 3, 4 et 5 et concernant les règles pertinentes des organisations, les accords internationaux existants, et la dérogation au projet d'articles.

113. Le Rapporteur spécial ne partage pas les craintes selon lesquelles le libellé de l'article risque de donner lieu à une prolifération excessive de missions permanentes. Il convient de noter que les missions permanentes ont été établies auprès des organisations internationales de façon pondérée et pour répondre à des besoins réels. L'observation de la pratique ne justifie pas les appréhensions exprimées. Le Rapporteur spécial ne voit donc pas la nécessité d'ajouter les clauses restrictives proposées par les Gouvernements néerlandais et suisse.

114. Pour ce qui est de la deuxième proposition du Gouvernement suisse, le Rapporteur spécial rappelle que la question de l'accréditation d'une mission permanente auprès de plus d'une organisation internationale est réglementée par l'article 8.

115. Pour ce qui est de la proposition de l'AIEA, le Rapporteur spécial tient à souligner que l'article 6 se réfère aux missions permanentes en tant qu'institution et dans l'abstrait. Il craint de ne pouvoir souscrire à l'affirmation de l'AIEA selon laquelle une mission permanente peut exister sans qu'il y ait un représentant permanent, et *vice versa*. Le cas d'un représentant permanent qui exerce ses fonctions à partir de bureaux établis dans un Etat tiers est prévu au paragraphe 2 de l'article 20.

116. Eu égard aux observations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose qu'aucune modification ne soit apportée au texte de l'article 6, qui se lirait donc comme suit :

Article 6. — Etablissement de missions permanentes

Les Etats membres peuvent établir des missions permanentes auprès de l'Organisation pour l'accomplissement des fonctions indiquées à l'article 7 des présents articles.

Article 7. — Fonctions d'une mission permanente

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

117. A la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, au cours de l'examen que la Sixième Commission a consacré au premier groupe d'articles, plusieurs représentants se sont prononcés en faveur du texte de l'article 7 tel qu'il avait été adopté par la Commission du droit international. D'autres ont estimé, au contraire, qu'il fallait en modifier la rédaction. C'est ainsi que l'on a suggéré que l'alinéa *c* énonce en premier lieu, et non en second, les négociations menées au sein de l'organisation, et ce pour bien marquer que les missions permanentes exercent leurs fonctions dans le cadre d'une diplomatie multilatérale. Deux observations ont été faites concernant l'alinéa *e*. Certains représentants ont indiqué que cet alinéa n'introduisait pas d'élément nouveau et qu'il convenait en conséquence, soit de le supprimer, soit d'ajouter les mots « dans l'Organisation » avant les mots « la coopération ». D'autres ont proposé de s'inspirer des dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [50] et de préciser dans l'alinéa *e* que l'une des fonctions d'une mission permanente était de promouvoir les relations amicales et la coopération entre les Etats membres. On a pensé, enfin, qu'il serait utile d'élaborer une règle concernant le commencement des fonctions du représentant permanent et du personnel d'une mission afin de déterminer le moment où prenaient naissance leurs privilèges et immunités.

118. Dans ses observations écrites, le Gouvernement équatorien a déclaré que l'énumération des fonctions d'une mission permanente, telle qu'elle figurait dans l'article 7, était parfaitement claire. Il a appuyé la proposition tendant à ce que l'on complète cette disposition par une règle concernant le commencement des fonctions du représentant permanent et du personnel d'une mission afin de déterminer le moment où prenaient naissance leurs privilèges et immunités.

119. Le Gouvernement néerlandais a indiqué que c'était à juste titre, selon lui, que l'article 7 insistait sur l'aspect diplomatique et représentatif des fonctions du représentant permanent.

120. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a déclaré que l'alinéa *b* de l'article semblait superflu puisque aussi bien la question de la liaison était sous-entendue dans les alinéas *a* et *c*.

121. Le Gouvernement belge a fait l'observation suivante :

> Si les fonctions énumérées [à l'article 7] sont bien du ressort des missions permanentes, elles le sont tout autant de la catégorie plus large des représentants d'Etats. Si, en effet, ces missions relèvent de ce qu'il est convenu de dénommer « diplomatie multilatérale », celle-ci ne leur est toutefois pas spécifique.

122. L'OIT a exprimé comme suit son opinion sur la question :

> [L'article 7] devrait, en ce qui concerne l'OIT, être [...] complété pour tenir compte du fait que [...] l'essentiel des relations [de l'OIT] avec les Etats membres a lieu avec les « ministères des Membres qui s'occupent des questions ouvrières » et qui communiquent avec le Directeur général par l'intermédiaire, le cas échéant, du représentant du gouvernement au Conseil d'administration.

Selon l'OIT, l'impression que donnait l'article 7 était que dorénavant seule la mission permanente aurait compétence, dans sa composition normale ou avec l'adjonction de techniciens, pour avoir des relations avec l'OIT. Il serait donc peut-être utile de préciser quelle serait la situation, au moins par un commentaire approprié du projet de convention. L'OIT a, en outre, fait observer que l'article 7 prévoyait aussi que la mission permanente avait pour fonctions de « poursuivre des négociations avec l'Organisation ou en son sein » [alinéa *c*]. Cette disposition ne paraissait pas applicable à l'OIT,

---

[50] Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 261.

puisque aucune négociation n'a lieu en son sein, au moins en ce qui concerne l'adoption des instruments les plus importants de l'organisation, c'est-à-dire les conventions et recommandations, au sein de la Conférence.

123. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Israël] a formulé une proposition touchant la rédaction du texte, selon laquelle l'alinéa *e* de l'article devrait, en raison de son importance et de son caractère général, être placé immédiatement après l'alinéa *a*.

124. Le Secrétariat de l'ONU a formulé deux suggestions d'ordre rédactionnel. Il a tout d'abord proposé de remplacer dans le texte anglais de l'alinéa *b* le mot « keeping » par le mot « maintaining », celui-ci étant utilisé à l'article 53 dans un contexte analogue — et l'expression « maintaining liaison » étant la plus courante. Il a ensuite fait valoir qu'il serait préférable, à l'alinéa *c* (texte anglais), d'utiliser l'expression « carrying *out* negotiations » ou simplement « negotiating », comme à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention sur les relations diplomatiques et à l'article 53 du présent projet. [Il y aurait alors lieu, dans la version française de l'alinéa *c*, de remplacer le mot « poursuivre » par le mot « mener ».] Le Secrétariat a fait observer, à cet égard, que les mots « carrying on » donnaient à entendre que les négociations avaient commencé avant que la mission permanente n'intervienne, ce qui n'était pas nécessairement le cas (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

125. Le Rapporteur spécial n'est pas convaincu qu'il conviendrait d'ajouter à l'article 7 un nouvel alinéa énonçant une règle concernant le commencement des fonctions du représentant permanent et du personnel d'une mission afin de déterminer le moment où prennent naissance leurs privilèges et immunités. L'article 7 a pour objet d'énoncer sur un plan général les fonctions d'une mission permanente. Comme l'a, à juste titre, décidé la Commission, c'est à l'article 42, qui régit la question de la durée des privilèges et immunités, que doit figurer une règle visant à déterminer le moment où prennent naissance lesdits privilèges et immunités.

126. Le Rapporteur spécial ne partage pas les doutes exprimés quant à la nécessité de l'alinéa *b*, relatif à la fonction de liaison d'une mission permanente, et il ne pense pas qu'une telle fonction soit sous-entendue dans les alinéas *a* et *c*. La fonction de liaison caractérise une des activités principales d'une mission permanente. Historiquement, elle constitue le point de départ de l'évolution institutionnelle des missions permanentes, dont la fonction principale était initialement d'assurer un contact permanent avec le Secrétariat de l'ONU. La fonction de liaison doit donc figurer dans l'énumération des fonctions d'une mission permanente.

127. Le Rapporteur spécial ne partage pas le point de vue selon lequel il conviendrait d'élargir le champ d'application de l'article 7 pour tenir compte de la situation spéciale de l'OIT. Les dispositions contenues dans les articles 3, 4 et 5 prévoient certaines garanties pour des cas particuliers de ce genre. Il ne partage pas non plus le point de vue selon lequel l'article 7 donnerait l'impression que dorénavant seule la mission permanente aurait compétence pour avoir des relations avec l'organisation. L'article en question ne fait qu'énoncer les fonctions de la mission permanente. Il n'a ni ne peut avoir pour objet d'énoncer des restrictions touchant l'utilisation d'autres voies de communication entre une organisation internationale et les services gouvernementaux des Etats membres. Il pourrait être utile, toutefois, d'adopter la proposition de l'OIT tendant à clarifier cette question en incluant une référence appropriée dans le commentaire. De même, la disposition de l'article 7 prévoyant que la mission permanente a pour fonctions de « poursuivre des négociations avec l'Organisation ou en son sein » est sans préjudice des instruments de l'OIT adoptés au sein de la Conférence.

128. En ce qui concerne la proposition d'ordre rédactionnel tendant à ce que l'alinéa *e* soit, en raison de son importance et de son caractère général, placé immédiatement après l'alinéa *a*, le Rapporteur spécial tient à souligner que les fonctions des missions permanentes sont énumérées suivant un ordre logique qui ne reflète pas nécessairement l'importance relative de chacune de ces fonctions.

129. En ce qui concerne les suggestions touchant la mise au point des textes qui ont été faites par le Secrétariat de l'ONU, il convient de noter que des observations d'ordre rédactionnel analogues ont été formulées au sein de la Commission et renvoyées au Comité de rédaction, qui les a examinées de façon approfondie. Le Rapporteur spécial propose que le Comité de rédaction étudie à nouveau les suggestions formulées au sujet de l'article 7 avant d'en arrêter le libellé définitif. Cela dit, le Rapporteur spécial ne propose aucune modification au texte de l'article 7, qui est rédigé comme suit :

Article 7. — Fonctions d'une mission permanente

Les fonctions d'une mission permanente consistent notamment à :

***a*) Représenter l'Etat d'envoi auprès de l'Organisation;**

***b*) Maintenir la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et l'Organisation;**

***c*) Poursuivre des négociations avec l'Organisation ou en son sein;**

***d*) S'informer dans l'Organisation des activités et de l'évolution des événements et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi;**

***e*) Promouvoir la coopération pour la réalisation des buts et principes de l'Organisation.**

Article 8. — Accréditation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales ou affectation à deux ou plusieurs missions permanentes

Article 9. — Accréditation, affectation ou nomination d'un membre d'une mission permanente à d'autres fonctions

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

130. A la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, au cours de l'examen que la Sixième Commission a consacré au premier groupe d'articles, l'emploi des

termes « accréditation » et « accréditer », qui figurent respectivement dans le titre et dans le texte de l'article 8, a été critiqué. On a fait observer que le mot « accréditation » avait été emprunté à la terminologie de la diplomatie bilatérale et que, pour éviter toute confusion avec les règles régissant cette matière, il était souhaitable de le remplacer par un autre terme, tel que « nomination ».

131. Dans les observations écrites des gouvernements et des organisations internationales, un certain nombre de remarques, essentiellement d'ordre rédactionnel, ont été formulées en ce qui concerne l'article 8 ou les articles 8 et 9 envisagés conjointement.

132. Un gouvernement [Equateur] a souligné que, bien qu'il ait toujours estimé, sur le plan régional, que les représentants d'Etats auprès des organismes internationaux devraient être des représentants *ad hoc* (c'est-à-dire qu'ils ne devraient pas représenter leur pays à la fois auprès d'un organisme et auprès de l'Etat où ledit organisme aurait son siège), il considérait que les articles 8 et 9 se justifiaient, dans la mesure où ils tendaient à répondre à des exigences d'ordre mondial et non régional, et qu'ils seraient acceptables, étant entendu que les articles 3, 4 et 5 donnaient à certains organismes la possibilité d'adopter des dispositions s'écartant de la règle générale.

133. Seuls deux gouvernements ont critiqué dans leurs observations écrites la teneur des règles contenues dans les articles 8 et 9. L'un d'eux [Israël] a déclaré que l'article 8 était superflu et pourrait très bien être supprimé. Il a souligné que c'était seulement en raison de la nécessité de réserver les droits des Etats hôtes à refuser leur consentement que l'on avait inséré le paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et l'article 4 du projet d'articles sur les missions spéciales [51]. Toutefois, les prémisses de l'article 8 étaient différentes de celles sur lesquelles s'appuyaient ces autres dispositions. Un autre gouvernement [Belgique] a soutenu que l'hypothèse d'une affectation d'un représentant permanent comme membre d'une autre mission, de même que celle de l'affectation d'un membre d'une mission permanente comme chef d'une mission diplomatique auprès de l'Etat hôte, paraissait peu compatible avec les règles de préséance et de hiérarchie.

134. Selon le Gouvernement suisse, la pratique avait montré que des difficultés pouvaient surgir en cas d'accréditations multiples — comme celles qu'envisage l'article 8 — si l'accréditation n'était pas officiellement notifiée à l'Etat hôte. Ce gouvernement a proposé de prévoir spécialement ce cas à l'article 17, car il pouvait arriver que de telles notifications soient omises, s'agissant de personnes déjà au bénéfice des immunités. Il a en outre indiqué que la notification d'affectations doubles du type de celles que prévoit l'article 9 devrait également être mentionnée à l'article 17.

135. Les autres observations de gouvernements, qui ont trait au libellé des articles 8 et 9, peuvent être regroupées comme suit :

1) En ce qui concerne l'article 8, l'expression « en qualité de membre de cette mission », qui apparaît aux paragraphes 1 et 2, devrait dans les deux cas être remplacée par l'expression « en qualité de membre du personnel de cette mission » [Israël].

2) En ce qui concerne l'article 9, l'expression « en qualité de chef d'une mission diplomatique », que l'on rencontre aux paragraphes 1 et 2, devrait dans les deux cas être remplacée par l'expression « en qualité de chef d'une mission diplomatique ou d'une mission spéciale » [Israël].

3) Pourquoi le représentant permanent et les membres du personnel d'une mission permanente sont-ils mentionnés séparément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9 alors qu'au paragraphe 3 ils sont mentionnés ensemble? Il conviendrait de fusionner les paragraphes 1 et 2 de cet article [Pays-Bas].

136. Le Secrétariat de l'ONU a formulé des observations détaillées touchant le texte des articles 8 et 9 (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B); ces observations sont reproduites ci-après.

Les suggestions suivantes peuvent être faites en ce qui concerne les articles 8 et 9 [...].

a) L'action d'affecter une personne à une mission permanente est exprimée dans les deux articles par trois verbes différents : « accréditer », « affecter » et « nommer ». A l'article 10, cette même action est exprimée par un verbe unique — « nommer » — pour tous les membres de la mission. La Convention sur les relations diplomatiques emploie « nomination » pour tous les membres de la mission diplomatique au paragraphe 1, alinéa *a*, de l'article 10; elle emploie « accréditer » pour le chef de la mission aux articles 5 et 6; « nommer » pour les membres du personnel de la mission à l'article 7; et « affecter auprès [d'un] Etat » pour les membres du personnel diplomatique à l'article 5. Elle n'emploie pas l'expression « affecter en qualité de membre ». En conséquence, la Commission voudra peut-être conserver, aux articles 8 et 9, l'expression « accréditer » dans le cas du représentant permanent mais, par souci d'uniformité, remplacer l'expression « affecter en qualité de membre » par « nommer en qualité de membre ».

b) L'article 8 — mais non l'article 9 — indique que c'est l'Etat d'envoi qui accrédite ou qui nomme. Il serait préférable que cette précision figure également à l'article 9.

c) Le paragraphe 2 de l'article 8 et les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 9 n'indiquent pas expressément que le membre de la mission permanente continue d'exercer ses fonctions au sein de la mission après qu'il a été accrédité ou nommé à d'autres fonctions. Cette indication figure toutefois expressément au paragraphe 1 de l'article 8, et devrait donc figurer aussi dans les autres dispositions de l'article 8 et à l'article 9.

d) La première phrase du paragraphe 1 et la première phrase du paragraphe 2 de l'article 8 prévoient l'accréditation d'un membre de la mission permanente à une ou plusieurs autres fonctions. Les autres dispositions de l'article 8 et l'article 9 visent l'accréditation ou la nomination d'un membre de la mission permanente à *une* autre fonction seulement. Il serait, semble-t-il, préférable que ces dispositions, elles aussi, visent l'accréditation ou la nomination à une ou plusieurs autres fonctions.

e) Au paragraphe 2 de l'article 9, l'expression « comme membre d'une mission diplomatique ou spéciale » englobe les fonctions de chef de la mission diplomatique. Etant donné que ces fonctions sont déjà visées dans le membre de phrase précédent, il faudrait remplacer les mots « membre d'une mission diplomatique » par « membre *du personnel* d'une mission diplomatique ». Cette modification obligerait à rédiger une disposition séparée pour la nomination à une mission spéciale.

[51] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 385, doc. A/6709/Rev.1, chap. II, D. L'article 4 du projet d'articles est devenu — légèrement modifié — l'article 4 de la Convention sur les missions spéciales.

f) L'expression « accréditation [...] à d'autres fonctions », contenue dans le titre de l'article 9, est peu commune. Une personne est accréditée auprès d'un Etat ou auprès d'une organisation internationale, mais non à des fonctions. Il est donc proposé de remplacer le titre actuel de l'article 9 par le titre suivant : « Autres accréditations ou nominations ».

g) Compte tenu du débat résumé au paragraphe 4 du commentaire de l'article 9, la Commission voudra peut-être insérer au début de l'article la phrase introductive suivante :

« 1. Aucune disposition des présents articles n'empêche un membre d'une mission permanente d'être également

« *a*) ... »

Si les suggestions ci-dessus sont acceptées, les articles 8 et 9 pourraient être modifiés comme suit.

« *Article 8. — Accréditation auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou nomination à deux ou plusieurs missions permanentes*

« 1. Une même personne peut être :

« *a*) Accréditée par l'Etat d'envoi en qualité de représentant permanent de cet Etat auprès de deux ou plusieurs organisations internationales;

« *b*) Nommée par l'Etat d'envoi en qualité de membre du personnel des missions permanentes de cet Etat auprès de deux ou plusieurs organisations internationales.

« 2. Une personne accréditée par l'Etat d'envoi en qualité de représentant permanent de cet Etat auprès d'une ou plusieurs organisations internationales peut également être nommée par ledit Etat en qualité de membre du personnel de ses missions permanentes auprès d'une ou plusieurs autres organisations internationales.

« 3. Une personne nommée par l'Etat d'envoi en qualité de membre du personnel de ses missions permanentes auprès d'une ou plusieurs organisations internationales peut également être accréditée par cet Etat en qualité de représentant permanent dudit Etat auprès d'une ou plusieurs autres organisations internationales. »

« *Article 9. — Autres accréditations ou nominations*

« 1. Aucune disposition des présents articles n'empêche un membre d'une mission permanente d'être également

« *a*) Accrédité par l'Etat d'envoi en qualité de chef d'une ou plusieurs de ses missions diplomatiques [auprès de l'Etat hôte ou auprès d'autres Etats][52];

« *b*) Nommé par l'Etat d'envoi en qualité de membre du personnel d'une ou plusieurs de ses missions diplomatiques [auprès de l'Etat hôte ou auprès d'autres Etats];

« *c*) Nommé par l'Etat d'envoi en qualité de membre d'une ou plusieurs de ses missions spéciales [auprès de l'Etat hôte ou auprès d'autres Etats];

« *d*) Nommé par l'Etat d'envoi en qualité de membre d'un ou plusieurs de ses postes consulaires [dans l'Etat hôte ou dans d'autres Etats].

« 2. L'accréditation et la nomination visées au paragraphe 1 du présent article sont régies par les règles du droit international relatives aux relations diplomatiques et consulaires. »

b) *Observations du Rapporteur spécial*

137. Les critiques formulées à la Sixième Commission contre l'emploi des termes « accréditation », dans le titre de l'article 8, et « accréditer », dans le texte de cet article, ainsi que la proposition tendant à les remplacer par d'autres termes, tels que « nomination » et « nommer », seront étudiées par le Rapporteur spécial lorsqu'il abordera l'examen des observations relatives aux articles 12 (Pouvoirs du représentant permanent) et 13 (Accréditation auprès des organes de l'Organisation).

138. Le Rapporteur spécial reconnaît le bien-fondé de l'observation selon laquelle les prémisses de l'article 8 diffèrent de celles sur lesquelles s'appuyaient le paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et l'article 4 du projet d'articles sur les missions spéciales. La nécessité d'incorporer dans le projet à l'examen les règles énoncées à l'article 8 ne se justifie peut-être pas de la même manière que leur présence dans le cadre du droit régissant les relations diplomatiques bilatérales et les missions spéciales. Toutefois, le Rapporteur spécial estime que l'article 8 ne peut pas être considéré comme superflu si l'on veut que le projet d'articles régisse de manière aussi complète que possible la matière qui en est l'objet.

139. En ce qui concerne la question de savoir si l'affectation éventuelle d'un représentant permanent comme membre d'une autre mission ou d'un membre d'une mission permanente comme chef d'une mission diplomatique auprès de l'Etat hôte ne serait pas incompatible avec les règles de préséance et de hiérarchie, il convient de noter que de telles difficultés sont inévitables, et qu'il est probable que des règles permettant de les résoudre s'élaboreront probablement dans la pratique.

140. Pour ce qui est de la proposition tendant à remplacer aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8 l'expression « en qualité de membre de cette mission » par l'expression « en qualité de membre du personnel de cette mission », le Rapporteur spécial tient à souligner que le texte élaboré par la Commission est censé viser également le représentant permanent.

141. Le Rapporteur spécial approuve la proposition tendant à remplacer, aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9, l'expression « en qualité de chef d'une mission diplomatique » par « en qualité de chef d'une mission diplomatique ou d'une mission spéciale ». Il ne pense pas, cependant, qu'il conviendrait de fusionner ces deux paragraphes.

142. Les observations d'ordre rédactionnel formulées par le Secrétariat de l'ONU soulèvent un certain nombre de questions qui ont été examinées de manière approfondie par la Commission. Le Rapporteur spécial a, néanmoins, estimé utile de porter lesdites observations à l'attention de la Commission, qui voudra peut-être les étudier avant d'établir le texte définitif des articles 8 et 9. Hormis l'insertion aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9 des mots « ou d'une mission spéciale » après les mots « chef d'une mission diplomatique », le Rapporteur spécial ne propose d'apporter aucune modification au texte des articles 8 et 9, qui est reproduit ci-dessous.

Article 8. — Accréditation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales ou affectation à deux ou plusieurs missions permanentes

1. L'Etat d'envoi peut accréditer la même personne en qualité de représentant permanent auprès de deux ou plusieurs organisations

[52] *Note du Secrétariat :* la Commission voudra peut-être examiner si les expressions entre crochets aux alinéas *a* à *d* sont nécessaires.

internationales ou affecter un représentant permanent à une autre de ses missions permanentes en qualité de membre de cette mission.

2. L'Etat d'envoi peut accréditer un membre du personnel d'une mission permanente en qualité de représentant permanent auprès d'autres organisations internationales ou l'affecter à une autre de ses missions permanentes en qualité de membre de cette mission.

Article 9. — Accréditation, affectation ou nomination d'un membre d'une mission permanente à d'autres fonctions

1. Le représentant permanent d'un Etat peut être accrédité en qualité de chef d'une mission diplomatique ou d'une mission spéciale ou affecté comme membre d'une mission diplomatique ou spéciale de cet Etat auprès de l'Etat hôte ou d'un autre Etat.

2. Un membre du personnel d'une mission permanente d'un Etat peut être accrédité en qualité de chef d'une mission diplomatique ou d'une mission spéciale ou affecté comme membre d'une mission diplomatique ou spéciale de cet Etat auprès de l'Etat hôte ou d'un autre Etat.

3. Un membre d'une mission permanente d'un Etat peut être nommé membre d'un poste consulaire de cet Etat dans l'Etat hôte ou dans un autre Etat.

4. L'accréditation, l'affectation ou la nomination visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article sont régies par les règles du droit international relatives aux relations diplomatiques et consulaires.

Article 10. — Nomination des membres de la mission permanente

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

143. Durant l'examen que la Sixième Commission a consacré au premier groupe d'articles du projet à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, plusieurs représentants ont souligné l'importance de l'article 10, qui, avec les seules réserves indiquées dans le texte, énonce la règle du libre choix par l'Etat d'envoi des membres de la mission permanente. On a estimé que cet article consacrait une différence fondamentale entre les missions permanentes auprès des organisations internationales et les missions diplomatiques traditionnelles. En ce qui concerne ces dernières, en effet, la liberté du choix par l'Etat accréditaire des membres de la mission est limitée par les règles concernant l'agrément du chef de la mission et la déclaration d'un membre de la mission comme *persona non grata* ou non acceptable, règles qui ne sont pas applicables aux missions permanentes auprès d'organisations internationales.

144. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Belgique] a critiqué le principe formulé dans l'article 10, à savoir que la liberté de l'Etat d'envoi de choisir les membres de sa mission permanente auprès d'une organisation internationale n'est subordonnée à l'agrément ni de l'organisation ni de l'Etat hôte. Deux gouvernements ont proposé de nuancer ce principe.

145. Un gouvernement [Belgique] a souligné qu'en matière diplomatique l'Etat accréditaire est en droit de refuser son agrément à la nomination d'un chef de mission et de déclarer certaines personnes inacceptables. Il a affirmé que le contrôle de l'Etat hôte devait pouvoir s'exercer en matière de missions permanentes suivant certaines modalités propres à la structure des organisations internationales. Ainsi, a-t-il conclu

Il devrait être clair qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'une accréditation *stricto sensu* auprès de l'organisation internationale, mais d'une désignation communiquée par celle-ci à l'Etat hôte, qui pourrait alors s'y opposer.

146. Un autre gouvernement [Israël] a émis l'opinion que

L'Etat hôte devrait avoir le droit de refuser son consentement dans les deux cas suivants : 1) dans le cas d'une personne qui a antérieurement été reconnue coupable d'une infraction pénale grave dans l'Etat hôte; 2) dans le cas d'une personne que l'Etat hôte a antérieurement déclarée *persona non grata.*

Ce gouvernement a proposé d'ajouter une nouvelle disposition sous la forme soit d'un nouveau paragraphe de l'article 10 soit d'un article 10 *bis.*

147. Le Gouvernement suisse, tout en reconnaissant que la procédure de l'agrément ne correspondait pas à la nature des relations entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi, a fait remarquer qu'en revanche, vu la position dont le représentant auprès d'une organisation internationale était appelé à jouir sur le territoire de l'Etat hôte, ce dernier devrait être autorisé à formuler des objections contre la présence de telle ou telle personne sur son territoire à titre de membre d'une mission permanente. Le Gouvernement suisse a ajouté que ces objections pourraient être examinées par la commission de conciliation dont la constitution est suggérée dans ses observations sur l'article 50. Il a fait valoir, en outre, qu'à défaut d'une telle procédure d'objection l'Etat hôte devrait avoir la faculté de refuser tout ou partie des immunités à la personne en question.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

148. Le Rapporteur spécial ne peut comprendre pourquoi le fait qu'un représentant auprès d'une organisation internationale ne soit pas accrédité *stricto sensu* auprès de cette organisation, mais désigné, permettrait à l'Etat hôte de s'opposer à la nomination de la personne en question. L'inutilité d'obtenir le consentement de l'Etat hôte dans le cas des membres de missions permanentes est fondée juridiquement sur le fait que ces représentants ne sont pas accrédités auprès de l'Etat hôte et que, contrairement à ce qui se passe dans la diplomatie bilatérale, ils n'entretiennent pas de relations directes avec l'Etat hôte. Cette base juridique reste valable que le représentant soit considéré comme accrédité ou comme nommé auprès de l'organisation.

149. Le Rapporteur spécial n'est pas partisan de l'adjonction d'une disposition prévoyant la possibilité pour l'Etat hôte de formuler des objections contre la nomination d'un membre d'une mission permanente dans certains cas exceptionnels, comme ceux qui sont mentionnés au paragraphe 146. Il estime également dangereux de permettre à l'Etat hôte de refuser tout ou partie des immunités à un membre d'une mission permanente dans le cas prévu dans les observations du Gouvernement suisse[53].

[53] Voir ci-dessus par. 147.

150. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial ne propose aucune modification au texte de l'article 10, reproduit ci-dessous.

Article 10. — Nomination des membres de la mission permanente

Sous réserve des dispositions des articles 11 et 16, l'Etat d'envoi nomme à son choix les membres de la mission permanente.

Article 11. — Nationalité des membres de la mission permanente

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

151. Dans ses observations écrites, le Gouvernement équatorien a émis l'opinion que l'article 11 était utile, compte tenu principalement des problèmes que pose à un Etat le cas d'un de ses ressortissants en matière de privilèges et d'immunités.

152. Dans ses observations, le Gouvernement belge a déclaré que, une fois admis l'octroi du statut diplomatique aux missions permanentes, il n'existait aucune raison majeure de s'écarter des règles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

153. Le Gouvernement suisse a mentionné la déclaration faite par la Commission, au paragraphe 6 de son commentaire, sur la question des représentants apatrides. Il a estimé, à ce propos, qu'il conviendrait de préciser que l'Etat hôte ne devrait être tenu d'accepter la présence de représentants apatrides que lorsque l'Etat d'envoi les prend sous sa protection et est prêt à les accueillir après la fin de leur mission.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

154. Le Rapporteur spécial ne saisit pas clairement ce que le Gouvernement belge veut dire exactement quand il affirme qu'il n'existe aucune raison majeure de s'écarter des règles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. S'il s'agit là d'une référence à la décision de la Commission de limiter le champ d'application de l'article 11 aux ressortissants de l'Etat hôte et de ne pas l'étendre aux ressortissants d'un Etat tiers, les raisons de cette décision se trouvent clairement exposées dans le paragraphe 4 du commentaire de la Commission sur l'article 11.

155. Quant à la proposition du Gouvernement suisse concernant les apatrides, le Rapporteur spécial tient à faire observer que les problèmes des apatrides sont réglés par un certain nombre d'instruments. Il hésite à insérer dans le commentaire de l'article une déclaration qui pourrait être interprétée comme compromettant la protection offerte par ces instruments.

156. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial ne propose aucune modification au texte de l'article 11, qui se lit comme suit :

Article 11. — Nationalité des membres de la mission permanente

Le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi. Ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat hôte qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

Article 12. — Pouvoirs du représentant permanent

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

157. Les délégations à la Sixième Commission n'ont fait aucune observation touchant l'article 12. En ce qui concerne les observations écrites des gouvernements et des organisations internationales, un gouvernement a fait une proposition quant au fond et un autre a soulevé deux problèmes de forme.

158. Le Gouvernement yougoslave a estimé qu'ajouter les « ministres compétents » à la liste des autorités qui peuvent délivrer les pouvoirs au représentant permanent serait contraire à la norme adoptée dans la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale, du 3 décembre 1948, car cela serait au détriment de son caractère représentatif.

159. Les propositions d'ordre rédactionnel du second gouvernement [Israël] sont les suivantes :

1) Remplacer les mots « soit d'un autre ministre compétent » par « soit de toute autre autorité habilitée à ce faire aux termes de la législation en vigueur dans l'Etat d'envoi ». Les raisons invoquées à l'appui de cette proposition sont que les lettres de créance sont en fait parfois délivrées par des autorités autres que les ministres, et que le mot « ministre », à la différence de « ministre des affaires étrangères », n'a pas de signification clairement définie en droit international.

2) Supprimer l'expression « si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation », cette idée étant déjà exprimée à l'article 3.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

160. S'agissant de la question de fond soulevée par le Gouvernement yougoslave, le Rapporteur spécial tient à faire observer que la résolution de l'Assemblée générale citée par ce gouvernement a été rédigée en ayant tout particulièrement en vue les Etats membres de l'ONU. L'expression « un autre ministre compétent » a été incluse dans le texte de l'article 12 pour tenir compte de la pratique d'organisations internationales ayant un caractère technique (par exemple les institutions spécialisées), où les pouvoirs des représentants permanents peuvent également émaner du membre du gouvernement qui correspond au domaine de compétence de l'organisation intéressée. Le Rapporteur spécial ne croit pas pouvoir partager l'opinion selon laquelle cela serait au détriment du caractère représentatif des représentants permanents, car on peut supposer que le membre du gouvernement dont émanent les pouvoirs agit en vertu d'une délégation.

161. Le Rapporteur spécial approuve la proposition tendant à remplacer « soit d'un autre ministre compétent » par « soit de toute autre autorité habilitée ». Il n'est cependant pas partisan de la suppression de l'expression « si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation ». Il estime qu'une référence expresse à la pratique de l'organisation est utile dans ce contexte particulier.

162. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose le texte suivant pour l'article 12 :

Article 12. — Pouvoirs du représentant permanent

Les pouvoirs du représentant permanent émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit de toute autre autorité habilitée si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation, et sont communiqués à l'organe compétent de l'Organisation.

Article 13. — Accréditation auprès des organes de l'Organisation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

163. Durant l'examen que la Sixième Commission a consacré au premier groupe d'articles à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, l'emploi du terme « accréditation » dans le titre de l'article 13 a été critiqué. On a fait observer qu'il avait été emprunté à la terminologie de la diplomatie bilatérale et que, pour éviter toute confusion avec les règles régissant cette matière, il était souhaitable de le remplacer par un autre terme, tel que « nomination ». En ce qui concerne le texte de l'article 13, on a relevé ce qui semblait être une contradiction entre les deux paragraphes de cette disposition. On a souligné que le paragraphe 2 établissait la présomption qu'un représentant permanent avait compétence générale pour représenter l'Etat d'envoi dans tous les organes de l'organisation auprès de laquelle il était accrédité. Or, aux termes du paragraphe 1, l'Etat d'envoi pouvait préciser dans les pouvoirs qu'il donnait à son représentant permanent que celui-ci le représentait dans un ou plusieurs organes de l'organisation. On s'est demandé si, dans une pareille hypothèse, la présomption du paragraphe 2 jouait encore, ou si le fait pour un Etat d'énumérer certains organes dans les pouvoirs donnés à son représentant permanent empêchait celui-ci de le représenter dans les autres organes.

164. Un gouvernement [Israël] a fait des observations écrites sur le fond de l'article 13 et deux gouvernements [Israël, Pays-Bas] ont exprimé leurs préférences pour le libellé figurant au paragraphe 7 du commentaire de l'article.

165. Le Gouvernement équatorien a fait, sur l'article 13, des observations très détaillées que le Rapporteur spécial juge préférable de reproduire intégralement ci-après :

Cet article définit clairement le champ de compétence d'un représentant permanent. Il n'est pas logique, toutefois, de supposer que, si un représentant permanent n'exerce en principe cette fonction qu'auprès de certains organes (ou éventuellement auprès d'autres organes de l'organisation principale s'il n'est pas prescrit de conditions spéciales en matière de représentation et si l'Etat d'envoi n'en dispose pas autrement), la mission permanente, quant à elle, peut assumer la représentation de l'Etat auprès de l'organisation tout entière, comme semblent l'établir les articles 6 et 7 du projet. Il ne conviendrait pas que, les missions permanentes représentant un Etat auprès d'une organisation, les représentants permanents n'exercent leurs fonctions qu'auprès de certains organes. Il devrait y avoir un parallélisme entre le champ de compétence des missions permanentes et celui des représentants permanents, de sorte que, du point de vue juridique, les premières ne paraissent pas exercer une représentation plus étendue que leur chef ne peut le faire.

Il ne serait pas difficile de donner à ce parallélisme une expression juridique dans un instrument élaboré sous les auspices de l'ONU, bien que la pratique ait dans une certaine mesure consacré le double critère. Tels que les articles 6 et 13 sont actuellement libellés, il faudrait, pour les rendre compatibles, comprendre que la mission permanente susceptible d'être établie auprès d'une organisation en vertu de l'article 6 est également celle qui assure la représentation de l'Etat en question devant les organes de cette organisation, aux termes de l'article 13. On pourrait alors assortir cette disposition d'un commentaire précisant que l'apparente dualité des articles 6 et 13 doit être interprétée à la lumière du critère susmentionné.

166. Le libellé figurant au paragraphe 7 du commentaire sur l'article 13, qui a été suggéré par certains membres de la Commission, est le suivant :

1. Un Etat membre peut préciser dans les pouvoirs soumis conformément à l'article 12 que son représentant permanent le représente dans un ou plusieurs organes de l'Organisation, auquel cas le représentant permanent peut représenter l'Etat auprès de ces organes seulement.

2. Dans les autres cas, son représentant permanent peut le représenter auprès de tous les organes de l'Organisation, à moins que des conditions spéciales ne soient prescrites en matière de représentation auprès d'un organe particulier ou que l'Etat en question ne stipule autrement.

167. Il y a lieu de noter que l'un des deux gouvernements [Israël] qui préfère la variante proposée pour l'article 13 que nous venons de citer suggère cependant de supprimer, au paragraphe 2 de celle-ci, l'expression « que des conditions spéciales ne soient prescrites en matière de représentation auprès d'un organe particulier ou », ce point ayant déjà été exprimé à l'article 3.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

168. Il ne semble pas particulièrement difficile au Rapporteur spécial d'harmoniser l'article 13 et l'article 7. A son avis, l'article 7 définit en général les fonctions des missions permanentes en tant qu'institution. L'article 13 traite des pouvoirs du représentant permanent pour représenter son Etat dans un ou plusieurs organes de l'organisation.

169. Le Rapporteur spécial préfère le texte de l'article 13 tel qu'il est actuellement formulé au libellé figurant au paragraphe 7 du commentaire.

170. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial ne propose aucune modification au texte de l'article 13, qui demeure rédigé comme suit :

Article 13. — Accréditation auprès des organes de l'Organisation

1. Un Etat membre peut préciser dans les pouvoirs soumis conformément à l'article 12 que son représentant permanent le représente dans un ou plusieurs organes de l'Organisation.

2. A moins qu'un Etat membre ne stipule autrement, son représentant permanent le représente auprès des organes de l'Organisation pour lesquels il n'est pas prescrit de conditions spéciales en matière de représentation.

Article 14. — Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

171. Au cours de l'examen que la Sixième Commission a consacré au premier groupe d'articles à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, quelques représentants ont fait observer que le paragraphe 1 de l'article 14 ne visait que l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat d'envoi et l'organisation internationale intéressée, alors que la disposition correspondante du projet de convention sur le droit des traités (art. 6[54], par. 2, al. *c*) s'appliquait à tout traité adopté par une organisation internationale. Ils se sont demandé s'il était opportun de restreindre ainsi les pouvoirs que la convention sur le droit des traités reconnaît aux représentants permanents en ce qui concerne l'adoption du texte d'un traité. D'autres membres de la Sixième Commission ont estimé, en revanche, que la règle formulée dans l'article 14 était incontestable. Certains se sont demandé toutefois si elle ne relevait pas plutôt du droit des traités et si elle était à sa place dans un projet consacré aux relations entre les Etats et les organisations internationales.

172. Dans ses observations écrites, le Gouvernement suisse a souligné que l'article 14 se rattache à la conclusion de traités entre Etats et organisations internationales, domaine qui fera peut-être un jour l'objet d'une codification. Aussi a-t-il suggéré la suppression de cet article.

173. Le Gouvernement belge a déclaré qu'il apparaissait trop restrictif de n'envisager que les traités entre les Etats membres et l'organisation : la catégorie des traités conclus sous les auspices de l'organisation pouvait être autrement vaste et importante.

174. Le Gouvernement néerlandais a estimé que le titre de l'article 14 était trop large. En fait, cet article ne concernait qu'une catégorie de conventions. En conséquence, il a proposé que le titre soit modifié de la façon suivante « Représentation des Etats lors de la conclusion de traités avec des organisations internationales ».

175. Le Gouvernement suédois, signalant que l'expression « l'adoption du texte d'un traité » n'était pas couramment employée en matière de traités bilatéraux, a proposé de remplacer les mots « l'adoption du texte » par « la négociation ». Il a en outre fait observer que, du fait des opinions divergentes sur la nature des accords entre organisations internationales et Etats membres ainsi que sur la personnalité juridique de ces organisations, le mot « traité » devrait être remplacé dans l'article par le terme plus neutre d'« accord ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

176. En ce qui concerne les observations résumées dans le paragraphe 172, le Rapporteur spécial n'est pas convaincu que le fait que la question des traités entre Etats et organisations internationales fera peut-être un jour l'objet d'une codification justifie la suppression de l'article 14.

177. Quant à la remarque du Gouvernement belge selon laquelle l'article 14 ne s'étend pas aux traités conclus sous les auspices des organisations, le Rapporteur spécial tient à faire observer que ces traités mettent en jeu des délégations auprès d'organes ou de conférences.

178. Le Rapporteur spécial approuve la proposition du Gouvernement des Pays-Bas concernant le titre de l'article 14.

179. Le Rapporteur spécial ne partage pas l'opinion du Gouvernement suédois au sujet des difficultés qui peuvent naître de l'emploi du terme « traité » dans l'article 14. Il tient à faire observer que la personnalité juridique des organisations internationales et leur capacité de conclure des traités sont maintenant universellement reconnues. Quant à la proposition tendant à remplacer « adoption » par « négociation », il y a lieu de noter que l'opinion qui prévaut à la Commission est que l'article 14 devrait suivre les dispositions de la Convention sur le droit des traités.

180. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose le libellé suivant pour l'article 14 :

Article 14. — Représentation des Etats lors de la conclusion de traités avec des organisations internationales

1. Un représentant permanent, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est considéré comme représentant son Etat pour l'adoption du texte d'un traité entre cet Etat et l'organisation internationale auprès de laquelle il est accrédité.

2. Un représentant permanent n'est pas considéré, en vertu de ses fonctions, comme représentant son Etat pour la signature (définitive ou *ad referendum*) d'un traité entre cet Etat et l'organisation internationale auprès de laquelle il est accrédité, à moins qu'il ne ressorte des circonstances que les parties avaient l'intention de ne pas requérir les pleins pouvoirs.

Article 15. — Composition de la mission permanente

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

181. L'article 15 n'a fait l'objet que de deux observations. Selon la première [Israël], qui a trait à la place de l'article, il faudrait que celui-ci soit fusionné avec

[54] Devenu article 7 dans le texte définitif de la Convention, adopté à Vienne le 23 mai 1969.

l'article 6, dont il constituerait le second paragraphe. La deuxième [Pays-Bas] intéresse le paragraphe 4 du commentaire de la Commission sur cet article, et tend à la suppression de ce paragraphe.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

182. Le Rapporteur spécial préfère que l'article 15 conserve la place qu'il occupe actuellement pour que soit maintenue la coordination nécessaire avec la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et la Convention sur les missions spéciales. Il propose de ne pas apporter de modification au texte de l'article, reproduit ci-dessous.

Article 15. — Composition de la mission permanente

En plus du représentant permanent, une mission permanente peut comprendre des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service.

Article 16. — Effectif de la mission permanente

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

183. Se référant au paragraphe 8 du commentaire de l'article 16, plusieurs délégations à la Sixième Commission ont noté avec satisfaction que la Commission du droit international envisageait d'insérer dans le projet d'articles une disposition de portée générale concernant les recours de l'Etat hôte contre les abus pouvant être reprochés à une mission permanente.

184. Le Gouvernement belge a exprimé l'opinion qu'en ce qui concerne l'effectif de la mission permanente le droit d'intervention de l'Etat hôte devait être reconnu et pouvoir s'exercer suivant certaines modalités.

185. Le Gouvernement suisse a déclaré que, si l'on ne voulait pas que l'article 16 se limite à une exhortation morale à l'adresse de l'Etat d'envoi, il serait nécessaire de prévoir la possibilité pour l'Etat d'envoi d'objecter à l'effectif de la mission permanente, objection qui serait traitée selon la procédure de conciliation décrite dans les observations formulées par ce gouvernement au sujet de l'article 50.

186. L'OIT a souligné que l'article 16 n'indiquait d'aucune façon qui déciderait de ce qui était raisonnable et normal. L'article risquait de mettre l'organisation dans une situation très difficile si l'on se souvenait que l'article 50 du projet prévoit que toute question qui surgit entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte au sujet de l'application de la convention fera l'objet de négociations tripartites entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation. L'organisation se trouverait, en effet, obligée de prendre position dans un problème qui lui échappait très largement.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

187. Le Rapporteur spécial tient à rappeler que tous les points susmentionnés ont fait l'objet d'un débat approfondi au sein de la Commission et que le commentaire de l'article expose en détail les raisons de la formulation actuelle.

188. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial ne propose pas d'apporter de modification à l'article 16, qui se lirait donc comme suit :

Article 16. — Effectif de la mission permanente

L'effectif de la mission permanente ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux fonctions de l'Organisation, aux besoins de la mission en cause et aux circonstances et conditions dans l'Etat hôte.

Article 17. — Notifications

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

189. Le Gouvernement suisse a déclaré dans ses observations écrites que la notification à l'Etat hôte devrait se faire par la mission permanente, et non par l'organisation. Cette procédure était plus simple et plus sûre, et elle permettait une délivrance plus rapide des cartes [cartes de légitimation].

190. L'OIT a exprimé la crainte que l'extension considérable de l'obligation de notifier, prévue à l'article 17, ne nécessite la mise sur pied d'un système très lourd dans lequel, en réalité, l'organisation ne jouerait qu'un rôle d'organe de transmission. Elle a également souligné qu'à Genève, dans l'immense majorité des cas, les membres des missions permanentes sont affectés à plusieurs organisations à la fois. Obliger les missions permanentes à notifier à chacune des organisations les noms de toutes les personnes visées à l'article 17, et toutes les organisations à transmettre ces informations à l'Etat hôte, constituerait une duplication de travail difficile à justifier. L'OIT a donc suggéré que la notification ne soit faite, en cas d'accréditation auprès de plusieurs organisations, qu'auprès de l'une d'elles, à charge pour celle-ci d'informer l'Etat hôte et les autres organisations.

191. Les modifications rédactionnelles ci-après ont été proposées dans les observations écrites d'un gouvernement [Israël] :

1) A l'alinéa *a* du paragraphe 1, dans le texte anglais, les mots « of the members » devraient être remplacés par « of members », et les mots « their arrival and final departure » par « their arrival and their final departure ». A la fin de l'alinéa, il conviendrait d'ajouter les mots suivants : « et, dans le cas d'absences temporaires, leur départ et leur retour »;

2) A l'alinéa *b*, les mots « s'il y a lieu » devraient être supprimés;

3) Le paragraphe 2 devrait être libellé dans les mêmes termes que le paragraphe 2 de l'article 11 du projet d'articles sur les missions spéciales.

192. Le Secrétariat de l'ONU a présenté les observations d'ordre rédactionnel suivantes :

1) Par souci d'uniformité, la première partie de l'alinéa *a* du paragraphe 1 devrait être modifiée suivant le modèle de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 89, qui est plus concis.

2) Au début de l'alinéa *b* du paragraphe 1, dans le texte anglais, les mots « a person » devraient être remplacés par « any person ». Ce libellé serait conforme à celui de la version espagnole et représente en soi une amélioration. [Dans le texte français, les mots « d'une personne » seraient alors remplacés par « de toute personne ».]

3) A l'alinéa *d* du paragraphe 1, la construction « l'engagement [...] de personnes résidant dans l'Etat hôte en qualité de membres de la mission » est équivoque; d'autre part, on engage mais on ne congédie pas « en qualité de membres ». Pour remédier à cette difficulté, l'alinéa pourrait être remanié comme suit :

d) L'engagement, en qualité de membres de la mission permanente ou de personnes au service privé ayant droit aux privilèges et immunités, de personnes résidant dans l'Etat et le congédiement de ces personnes. (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B.)

b) *Observations du Rapporteur spécial*

193. En ce qui concerne la proposition du Gouvernement suisse tendant à ce que ce soit la mission permanente qui donne notification à l'Etat hôte, le Rapporteur spécial tient à souligner que la règle adoptée à l'article 17 repose essentiellement sur l'idée que, puisque la relation directe est entre l'Etat d'envoi et l'organisation, les notifications doivent être faites par l'Etat d'envoi à l'organisation.

194. En ce qui concerne les suggestions de l'OIT, le Rapporteur spécial tient à souligner que, en raison de l'indépendance des organisations internationales à l'égard les unes des autres, il serait difficile de confier à l'une d'elles le soin d'envoyer au nom des autres les notifications requises.

195. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial ne propose pas d'apporter de modifications importantes au texte de l'article 17. Il tient, toutefois, à recommander à la Commission de renvoyer les questions de forme et les observations d'ordre rédactionnel au Comité de rédaction. L'article 17 se lit comme suit:

Article 17. — Notifications

1. L'Etat d'envoi notifie à l'Organisation :

***a*) La nomination des membres de la mission permanente, leur position, titre et ordre de préséance, leur arrivée et leur départ définitif ou la cession de leurs fonctions dans la mission permanente;**

***b*) L'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la mission permanente et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la mission permanente;**

***c*) L'arrivée et le départ définitif des personnes au service privé des membres de la mission permanente et le fait que ces personnes quittent ce service;**

***d*) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'Etat hôte en qualité de membres de la mission permanente ou de personnes au service privé ayant droit aux privilèges et immunités.**

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif font en outre l'objet d'une notification préalable.

3. L'Organisation communique à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

4. L'Etat d'envoi peut également communiquer à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

Article 18. — Chargé d'affaires *ad interim*

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

196. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Suède] a proposé que le chef temporaire d'une mission permanente soit désigné habituellement comme « représentant permanent par intérim », et non pas comme « chargé d'affaires *ad interim* », et que le texte et le titre de l'article 18 soient modifiés en conséquence.

197. Un autre gouvernement [Israël] a noté qu'aucune disposition ne prévoyait l'accréditation de « chargés d'affaires *ad interim* ». Il pourrait être nécessaire de prévoir ce cas, le poste de représentant permanent étant parfois vacant pendant de longues périodes.

198. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a suggéré qu'à la fin de la version anglaise les mots « in case he is unable to do so » soient remplacés par « if he is unable to do so » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

199. En ce qui concerne la première proposition, le Rapporteur spécial tient à souligner que la Commission s'est penchée sur ce point et s'est prononcée en faveur de l'expression « chargé d'affaires *ad interim* ».

200. En ce qui concerne la deuxième proposition, le Rapporteur spécial fait observer qu'il s'avérerait difficile dans la pratique de déterminer à l'avance la durée de la période pendant laquelle le poste d'un représentant permanent risque de rester vacant.

201. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial ne propose pas d'apporter de modification au texte de l'article 18. Il tient toutefois à recommander à la Commission de renvoyer au Comité de rédaction l'observation d'ordre rédactionnel du Secrétariat de l'ONU (paragraphe 198 ci-dessus). L'article est rédigé comme suit:

Article 18. — Chargé d'affaires **ad interim**

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 en qualité de chef de la mission permanente. Le nom du chargé d'affaires *ad interim* est notifié à l'Organisation soit par le représentant permanent soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par l'Etat d'envoi.

Article 19. — Préséance

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

202. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a déclaré dans ses observations écrites que l'objet de cet article était de fixer une règle à laquelle il pouvait être fait appel lorsqu'une organisation n'en avait prévu aucune en matière de préséance. En conséquence, le fait de laisser le choix entre deux méthodes conformes à la pratique établie ne constituait pas une solution satisfaisante. Le Gouvernement des Etats-Unis a donc proposé d'adopter la règle de l'ordre alphabétique, puisque cette procédure était généralement suivie par les organisations internationales.

203. L'OIT a suggéré que l'article précise de quel ordre alphabétique il s'agissait, cet ordre variant selon la langue à laquelle les personnes compétentes se référeraient.

204. Le Secrétariat de l'ONU a suggéré dans ses observations d'ordre rédactionnel que, dans la version anglaise, le mot « the » avant « alphabetical order » soit supprimé (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

205. Le Rapporteur spécial approuve la proposition des Etats-Unis. En ce qui concerne la question soulevée par l'OIT, il estime qu'elle est réglée par les mots « conformément à la pratique suivie dans cette organisation ». Quant à la suggestion d'ordre rédactionnel présentée par le Secrétariat de l'ONU, le Rapporteur spécial recommande qu'elle soit renvoyée au Comité de rédaction.

206. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le libellé ci-après pour l'article 19 :

Article 19. — Préséance

La préséance entre représentants permanents est déterminée par l'ordre alphabétique, conformément à la pratique suivie dans l'Organisation.

Article 20. — Bureaux des missions permanentes

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

207. Dans ses observations écrites, le Gouvernement belge a exprimé l'opinion que l'article 20 était inutile et de nature à créer des difficultés. Il allait de soi qu'en principe une mission permanente ne devait s'établir qu'à proximité du siège de l'organisation. Il a fait observer en outre que les cas où les fonctions de représentation auprès de l'organisation intéressée étaient dévolues à une mission diplomatique ou à une mission permanente auprès d'une autre organisation dans le pays hôte ou dans un pays tiers étaient réglés par les articles 8 et 9.

208. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a déclaré que le paragraphe 1 prêtait un peu à équivoque du fait de l'emploi du mot « localités ». Il a posé la question suivante :

L'Etat d'envoi peut-il établir un bureau de la mission permanente dans un autre Etat sans le consentement de l'Etat où le siège de l'organisation est établi s'il existe un office de l'organisation dans cet autre Etat?

De l'avis du Gouvernement des Etats-Unis, aucune raison particulière ne semblerait justifier une telle restriction, mais on pourrait faire valoir, en s'en tenant aux termes du paragraphe 1, qu'une telle autorisation était nécessaire.

209. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Israël] a proposé les modifications d'ordre rédactionnel ci-après :

1) Au paragraphe 1, remplacer les mots « sans le consentement préalable » par « sans avoir obtenu au préalable le consentement exprès », afin d'aligner le texte sur celui de l'article 12 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Ajouter les mots « de l'Etat hôte » après « localités ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

210. Pour ce qui est des observations du Gouvernement belge, le Rapporteur spécial souligne que la pratique normale est, bien entendu, qu'un Etat d'envoi établisse les locaux de sa mission permanente dans la ville où l'organisation a son siège. Il existe toutefois un certain nombre d'exceptions à ce principe, dont certaines sont mentionnées dans le commentaire de l'article 20. Le Rapporteur spécial souligne également que les articles 8 et 9 traitent d'une question entièrement différente — celle de la compatibilité de divers types de fonctions. Le Rapporteur spécial ne peut donc partager le point de vue selon lequel l'article 20 est inutile.

211. En ce qui concerne l'observation du Gouvernement des Etats-Unis, le Rapporteur spécial tient à souligner que, compte tenu de la définition de « l'Etat hôte » qui figure à l'alinéa *l* de l'article 1er, il est clair que si l'organisation a dans un Etat donné un bureau auprès duquel des missions permanentes sont établies, cet Etat est l'Etat hôte du bureau, et c'est donc son consentement qui sera requis dans le cas envisagé au paragraphe 1.

212. Quant aux modifications de forme mentionnées au paragraphe 209, le Rapporteur spécial recommande qu'elles soient renvoyées au Comité de rédaction.

213. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial ne propose pas d'apporter de changement à l'article 20, qui se lit comme suit :

Article 20. — Bureaux des missions permanentes

1. L'Etat d'envoi ne peut, sans le consentement préalable de l'Etat hôte, établir des bureaux de la mission permanente dans des localités autres que celle où le siège ou un office de l'Organisation est établi.

2. L'Etat d'envoi ne peut pas établir des bureaux de la mission permanente sur le territoire d'un Etat autre que l'Etat hôte sans le consentement préalable d'un tel Etat.

Article 21. — Usage du drapeau et de l'emblème

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

214. Dans ses observations écrites, le Gouvernement belge a déclaré ce qui suit :

Cet article reprend en substance l'article correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques en ce qui concerne l'usage de l'emblème national. On peut d'ailleurs se poser la question de savoir si les ajouts qui apparaissent par rapport aux articles de cette convention, bien loin d'être exigés par le caractère des missions permanentes, ne devraient pas plutôt s'interpréter comme des tentatives, valables en soi, de corriger certaines déficiences ou de combler certaines lacunes de ladite convention.

215. Un autre gouvernement [Israël] a proposé de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1 et de compléter la première phrase par l'adjonction des mots « et sur ses moyens de transport lorsqu'ils sont utilisés pour les besoins du service », conformément au paragraphe 1 de l'article 19 du projet d'articles sur les missions spéciales.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

216. En ce qui concerne les observations citées au paragraphe 214, le Rapporteur spécial tient simplement à souligner que le commentaire explique dûment les raisons pour lesquelles l'article 21 diffère quelque peu de la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques.

217. Quant à l'adjonction proposée des mots « lorsqu'ils sont utilisés pour les besoins du service », le Rapporteur spécial fait observer que ces mots, qui sont empruntés à l'article 29 de la Convention sur les relations consulaires, ne figurent pas dans l'article 20 de la Convention sur les relations diplomatiques. Il n'est donc pas partisan de leur inclusion dans l'article à l'examen.

218. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial ne propose pas d'apporter de modification à l'article 21, qui est rédigé comme suit :

Article 21. — Usage du drapeau et de l'emblème

1. La mission permanente a le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur ses locaux. Le représentant permanent a le même droit en ce qui concerne sa résidence et ses moyens de transport.

2. Dans l'exercice du droit accordé par le présent article, il sera tenu compte des lois, règlements et usages de l'Etat hôte.

* * *

DOCUMENT A/CN.4/241/ADD.3

NOTE

Le présent additif est fondé sur les observations présentées par des gouvernements et des organisations internationales et mentionnées dans l'introduction au rapport [55], ainsi que sur les observations supplémentaires reçues par le Rapporteur spécial avant le 31 mars 1971, à savoir celles du Japon. Sa présentation est la même que celle qui a été indiquée dans l'introduction [56].

Deuxième partie. — Missions permanentes auprès d'organisations internationales (suite)

SECTIONS 2, 3 ET 4 EN GÉNÉRAL

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission [57], un certain nombre de représentants ont indiqué qu'ils approuvaient, dans l'ensemble, les sections 2, 3 et 4 de la deuxième partie du projet d'articles. D'autres ont souligné l'importance qu'ils attachaient aux questions visées dans certains des articles contenus dans ces sections. Sous ce rapport, il a été particulièrement fait mention des articles 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32 et 44 [58]. Certains représentants ont fait observer que les vingt-neuf projets d'articles contenus dans la deuxième partie

semblaient ne concerner que les missions permanentes des Etats autres que l'Etat hôte. Selon eux, ils devraient aussi viser la mission permanente de l'Etat hôte lui-même, à laquelle s'appliquait un grand nombre des vingt et un articles adoptés en 1968. Enfin, il a été estimé qu'il serait souhaitable, en vue de simplifier la présentation du projet, que la Commission du droit international n'hésite pas à remanier les textes et à s'écarter de la structure et du contenu de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Les articles 39 et 40, par exemple, prêtaient à confusion, lorsqu'on les lisait après les articles 30 à 38 [59].

2. Dans leurs observations écrites, certains gouvernements [60] [notamment Australie, Chypre, Finlande et Maurice] ont dit qu'ils étaient d'accord, dans l'ensemble, avec les articles contenus dans la deuxième partie du projet. L'un d'eux [Finlande] a précisé à ce propos que

---

[55] Voir ci-dessus p. 10, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 5 à 7.

[56] *Ibid.*, p. 11, par. 8.

[57] Pour toutes les références à l'examen des projets d'articles par la Sixième Commission, voir ci-dessus note 39.

[58] Pour toutes les références aux projets d'articles et aux commentaires y relatifs, voir ci-dessus note 34.

[59] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 24.

[60] Voir ci-dessus note 12.

la deuxième partie du projet d'articles pouvait « servir de base à un texte définitif ». Il a été dit aussi [Chypre] que ces articles

visent [...] à réaliser un juste équilibre entre les intérêts légitimes des trois parties intéressées — l'Etat d'envoi, l'Etat de réception et l'organisation [...]. Les questions dont traite le projet d'articles (facilités, privilèges et immunités, comportement de la mission permanente et de ses membres, et fin des fonctions) présentent un intérêt tout particulier, étant donné l'importance croissante que revêt la représentation des Etats auprès des organisations internationales, notamment pour les petits Etats et les Etats nouvellement indépendants qui ne disposent pas d'un réseau étendu d'ambassades.

3. Un gouvernement [Finlande] a fait observer que les dispositions contenues dans les articles 22 à 50 « suivent de près » celles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [61], de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [62] et de la Convention sur les missions spéciales [63] et qu'elles en sont « souvent des variantes adaptées aux circonstances propres aux organisations internationales ».

Un autre gouvernement [Yougoslavie] a estimé qu'il était très important que la Commission,

en tenant compte du caractère spécifique de l'institution des missions permanentes d'Etats auprès des organisations internationales, ait introduit dans le projet quelques dispositions (entre autres les articles 24, 28, 34, 39) qui constituent en un certain sens une élaboration plus poussée du système des conventions de Vienne.

Un gouvernement [Finlande] a déclaré à ce propos qu'il n'avait pas

d'observations particulières à formuler au sujet des principes fondamentaux consacrés dans le projet d'articles, sous réserve qu'il n'y ait pas incompatibilité entre les articles et les [trois] conventions susmentionnées.

4. Dans ses observations écrites, l'AIEA a déclaré ce qui suit :

Il y a une distinction très nette entre les relations des « Etats hôtes » avec les organisations internationales et celles des autres Etats avec ces organisations. Il semble que l'on ait introduit cette distinction dans le projet d'articles, puisque la première partie du projet se limite aux relations entre les Etats en général et les organisations internationales, alors que la deuxième partie traite presque uniquement des relations entre les *Etats hôtes* et les organisations internationales. Toutefois, compte tenu d'une part de la définition de l'« Etat hôte » donnée à l'alinéa *1* de l'article 1er, et d'autre part du fait que, en vertu du paragraphe 2 de l'article 20, il est possible d'établir des missions permanentes dans des Etats tiers, on peut se demander si les droits et obligations énoncés dans la deuxième partie, au lieu d'être limités aux « Etats hôtes » (tels qu'ils sont définis dans le projet d'articles), ne devraient pas être étendus à tous les Etats. Nous nous demandons par exemple si l'*article 22* ne devrait pas être applicable à tous les Etats membres, l'*article 23* à tout Etat ayant donné son consentement préalable, conformément au paragraphe 2 de l'article 20, etc. Peut-être, dans ces conditions, le terme « Etat hôte » pourrait-il avoir un sens plus limité, et les relations propres à l'« Etat hôte » être réglementées de manière plus précise, afin de mieux les différencier des relations des autres Etats avec les organisations.

5. Dans sa note (A/CN.4/L.167), le Secrétariat de l'ONU a fait observer que l'on retrouvait certaines différences de forme entre la deuxième et la quatrième parties du projet d'articles. Le Secrétariat a déclaré que, en préparant ses observations, il avait constaté l'existence d'une difficulté qu'il désirait signaler à l'attention de la Commission. A son avis, cette difficulté, qui affectait à des degrés divers les textes dans les quatre langues de travail, tenait

à ce que le projet contient un certain nombre de dispositions parallèles qui sont basées les unes sur la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, les autres sur la Convention sur les missions spéciales.

Après avoir cité un passage du paragraphe 16 des observations générales de la Commission sur la section 2 de la quatrième partie du projet, à propos de la nature et de la portée des facilités, privilèges et immunités des membres des délégations, le Secrétariat de l'ONU a noté que

En revanche, de nombreuses dispositions de la deuxième partie du projet d'articles — et surtout les dispositions consacrées aux facilités, privilèges et immunités des missions permanentes — sont inspirées de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Or, entre celle-ci et la Convention sur les missions spéciales (qui présentent de nombreuses similitudes puisque la seconde s'inspire de la première), il existe pourtant des différences de forme qui s'expliquent, non par des différences de nature, d'objet ou de terminologie, mais par le souci d'améliorer sur divers points le style ou la syntaxe de la Convention de Vienne. Certaines de ces différences de forme se retrouvent entre les deuxième et quatrième parties du projet d'articles. Si elles pouvaient se justifier s'agissant de deux conventions distinctes, il n'en est pas de même s'agissant de deux parties d'un même instrument.

Le Secrétariat a été d'avis que, « dans ces conditions, la Commission voudra peut-être éliminer les différences de forme en question en choisissant dans chaque cas la rédaction qui lui paraîtra la plus heureuse ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. Le Rapporteur spécial se référera uniquement aux observations générales mentionnées ci-dessus qui concernent spécifiquement les sections de la deuxième partie du projet qui font l'objet du présent additif. Pour celles qui ont trait au projet dans son ensemble, il renvoie aux observations générales qu'il a formulées dans l'introduction au présent rapport [64].

7. Au sujet de l'observation mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus et qui a été formulée à la Sixième Commission, le Rapporteur spécial tient à faire remarquer que les vingt-neuf articles que la Commission a adoptés à sa vingt et unième session — qui se trouvent pour la plupart dans la section 2 (Facilités, privilèges et immunités) de la deuxième partie — ne concernent pas que les missions permanentes des Etats autres que l'Etat hôte : ils concernent principalement, mais pas exclusivement, les missions de ces Etats. Cela est évidemment imputable au fait que la plupart des dispositions de ces articles imposent des obligations à l'Etat hôte en ce qui concerne l'octroi de privilèges et d'immunités et que, en vertu du droit diplomatique existant, le représentant d'un Etat ne jouit pas, en principe, de privilèges et d'immunités à l'égard

[61] Voir ci-dessus note 38.

[62] Voir ci-dessus note 50.

[63] Voir ci-dessus note 41.

[64] Voir ci-dessus p. 10, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 1 à 8.

du gouvernement ou de la législation de son propre Etat. Toutefois, en ce qui concerne les obligations qui sont à la charge de l'organisation en raison de son rôle et de ses intérêts, la mission permanente de l'Etat hôte ne se trouve pas nécessairement exclue du bénéfice de ces dispositions. Le Rapporteur spécial estime que les dispositions des vingt-neuf articles examinés dans le présent additif, tels qu'ils sont actuellement rédigés, tiennent compte de ces éléments d'une façon satisfaisante. Pour ce qui est de l'observation relative aux rapports qui existent, d'une façon générale, entre le présent projet et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, le Rapporteur spécial renvoie aux observations, reproduites au paragraphe 3 ci-dessus, qui ont été formulées par les gouvernements et qui, à son avis, indiquent bien la méthode que la Commission a suivie à cet égard.

8. En ce qui concerne les observations mentionnées au paragraphe 4, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur le fait que la deuxième partie du projet n'a pas trait uniquement aux « relations entre les Etats hôtes et les organisations internationales », mais s'étend aussi aux Etats d'envoi et aux Etats tiers. En outre, le paragraphe 2 de l'article 20 du projet ne concerne pas la possibilité « d'établir des missions permanentes dans des Etats tiers », mais plutôt l'établissement dans ces Etats de « bureaux de la mission permanente ». En tout état de cause, le Rapporteur spécial tient à faire observer que les obligations relatives à l'octroi de privilèges et d'immunités concernent principalement l'Etat hôte en raison de sa situation en tant que tel — c'est-à-dire en tant qu'Etat sur le territoire duquel se trouve le siège ou un bureau de l'organisation auprès de laquelle sont établies les missions permanentes. C'est du fait de la relation particulière (implicite dans la notion d'Etat hôte) qui existe entre un Etat et l'organisation que les obligations des Etats tiers en ce qui concerne les privilèges et les immunités n'ont pas besoin d'être traitées de la même façon que celles de l'Etat hôte. De l'avis du Rapporteur spécial, cet élément a été pris en considération dans le projet tel qu'il est actuellement rédigé.

9. Le Rapporteur spécial prend note de l'observation générale formulée par le Secrétariat de l'ONU dans ses suggestions d'ordre rédactionnel.

SECTION 2. — FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

Observations générales

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission durant la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale,

un certain nombre de représentants ont reconnu que les missions permanentes auprès des organisations internationales devaient bénéficier de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés aux missions diplomatiques dans le cadre des relations bilatérales. Il a été souligné à cet égard que, pratiquement, ces deux catégories de missions jouissaient d'un statut presque identique dans la plupart des cas. Il était donc normal que les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques eussent servi de base à la rédaction des nouveaux articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales. Néanmoins, on a estimé que le principe d'analogie devrait s'appliquer de façon à respecter les caractéristiques particulières de la mission permanente.

2. Certains représentants ont déclaré que,

dans sa rédaction des nouveaux articles, la Commission avait su trouver le juste équilibre. Elle s'était écartée des précédents de la Convention de Vienne lorsque cela avait été nécessaire du fait de l'inapplicabilité de certains éléments essentiels des privilèges et immunités diplomatiques pris dans leur sens classique (principe de réciprocité, concepts d'agrément et de *persona non grata*) à une relation triangulaire entre Etat d'envoi, Etat hôte et organisation internationale. A ce sujet, on a fait observer que la différence entre les missions diplomatiques et les missions permanentes était mise en évidence par le fait qu'un Etat pouvait envoyer une mission permanente auprès d'une organisation internationale dont le siège se trouve sur le territoire d'un Etat hôte avec lequel l'Etat d'envoi n'entretenait pas de relations diplomatiques.

3. Plusieurs représentants sont convenus que

la reconnaissance des privilèges et immunités des missions permanentes auprès des organisations internationales devait prendre pour base la théorie moderne de l'« intérêt de la fonction », plutôt que les théories de l'« exterritorialité » ou du « caractère représentatif ».

4. On a fait remarquer que,

pour que la future convention soit acceptée le plus largement possible, deux considérations devraient être retenues. Premièrement, si l'étendue des privilèges et immunités à accorder aux missions permanentes était fixée d'après l'intérêt de la fonction, ces privilèges et immunités devraient varier selon les fonctions remplies par les missions intéressées. Dans ce cas, il conviendrait donc de ne réglementer que les privilèges et immunités considérés comme essentiels, et de laisser les autres faire l'objet d'un accord entre l'Etat hôte et l'organisation internationale intéressée. Deuxièmement, on a également déclaré que, puisque le principe de réciprocité n'était pas applicable, il serait sans doute bon de ne pas imposer une trop lourde charge à l'Etat hôte en matière de privilèges et immunités à accorder aux missions permanentes envoyées par d'autres Etats, étant donné surtout la tendance des organisations internationales à se réunir dans un nombre limité d'Etats offrant les conditions nécessaires à leur fonctionnement efficace. Une attitude réaliste s'imposait, et la protection fournie à la mission permanente ne devait pas s'étendre à ce qui ne touche pas l'intérêt de la fonction.

5. Soulignant que, en matière de relations entre les Etats et les organisations internationales,

l'intérêt de la fonction doit primer les considérations d'ordre diplomatique, un certain nombre de représentants, se référant en particulier aux articles 4 et 5 [...], ont estimé que le projet d'articles devrait autant que possible prendre pour base les accords actuellement existants sur les privilèges et immunités. Ces représentants ont fait valoir en conséquence l'avantage qu'il y aurait à tenir compte de la pratique actuelle des Etats et des organisations internationales dans ce domaine. On a exprimé l'opinion que le projet serait peut-être plus facilement acceptable s'il s'entendait sous réserve des autres accords internationaux en vigueur. Néanmoins, on a observé que certains problèmes d'incompatibilité pourraient malgré tout se présenter entre certaines des nouvelles dispositions et certains instruments ou certaines pratiques actuellement en vigueur.

6. Une étude plus attentive a été jugée nécessaire

concernant les cas où un agent, exerçant des fonctions d'une double nature, sert de représentant de l'Etat d'envoi, non seulement auprès de l'Etat hôte, mais également auprès d'une organisation internationale ayant son siège sur le territoire de l'Etat hôte.

7. Il a été recommandé que

le plus grand soin soit apporté à la définition des diverses exemptions visées par le projet. Les immunités à l'étude n'avaient qu'un caractère de procédure, et, en tant que telles, pouvaient être levées avec l'autorisation appropriée de l'Etat d'envoi. Il ne pouvait donc y avoir d'immunité absolue de la juridiction de l'Etat hôte, et moins encore de son droit positif.

8. La Sixième Commission a ajouté que

l'affirmation contenue dans le paragraphe 5 des observations générales de la Commission du droit international sur la section 2, selon laquelle le représentant d'un Etat auprès d'une organisation internationale représenterait son Etat « auprès » de l'organisation, a été jugée ambiguë. On a dit que le représentant représentait son Etat « au sein » de l'organisation et, selon les nécessités de ses fonctions, « auprès » de toute organisation ou de toute personnalité; l'Etat membre était lui-même partie intégrante de l'organisation, et celle-ci n'avait pas de réalité indépendante de celle de ses membres [65].

9. Dans ses observations écrites, le Gouvernement suisse a considéré comme souhaitable,

au vu du développement rapide des organisations internationales, que le statut normal de certaines catégories d'organisations soit défini tant en ce qui concerne les immunités et privilèges des organisations elles-mêmes et de leur personnel qu'à l'égard des représentants (avant tout les représentants d'Etats) qui se trouvent auprès d'elles.

Ce gouvernement a fait observer en outre que

En ce qui concerne les immunités et privilèges, il semble qu'il y ait un intérêt à traiter d'abord, comme l'a fait la Commission du droit international, du statut des représentants permanents des Etats membres auprès de l'organisation, sujet sur lequel beaucoup de conventions sont muettes (notamment les accords de siège auxquels la Suisse est partie). D'autre part, le statut de ces représentants permanents, à la différence de celui des personnes au service des organisations ou en rapport avec elles (comme les représentants non permanents), se rapproche beaucoup de celui des agents diplomatiques ou des membres de missions spéciales. Dans ces conditions, il existe de bons arguments pour les considérer en premier et en quelque sorte parallèlement aux textes déjà préparés par la Commission.

10. Quelques gouvernements [notamment Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse] ont reconnu également que les représentants permanents auprès d'organisations internationales ont, en vertu de la pratique et des accords internationaux existants, un statut analogue à celui des membres de missions diplomatiques. L'un d'eux [Belgique] a dit à ce propos que

Un Etat qui constitue une mission permanente considère qu'elle exerce dans le cadre multilatéral des fonctions de représentation équivalant à celles d'une mission diplomatique dans le cadre bilatéral. Cela se reflète d'ailleurs dans la législation interne des Etats relative aux carrières extérieures et à la hiérarchie des fonctions. Ainsi donc, à la suite d'un consensus exprès ou tacite entre l'Etat hôte et les Etats membres réalisé par le truchement de l'organisation, l'usage s'est généralisé d'octroyer le statut diplomatique aux missions permanentes auprès des organisations internationales. [...] Mais une fois décidé l'octroi du statut diplomatique, il n'est qu'une référence actuellement possible pour apprécier ce dernier, et c'est la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961.

Un autre gouvernement [Pays-Bas] a fait observer également que

Du point de vue de l'*Etat d'envoi*, il n'y a guère de différence entre la position d'une mission permanente auprès d'un Etat et celle d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale. Dans les deux cas, la résidence sur le territoire de l'Etat hôte est permanente et les fonctions de la mission ne sont pas limitées à une tâche spécifique.

Cette similitude justifie que les privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles soient plus étendus que ceux qui sont énumérés dans la Convention sur les missions spéciales. Ils sont en effet, dans une grande mesure, conformes aux privilèges et immunités prévus par la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

11. Quelques gouvernements, notant que les articles contenus dans la deuxième partie accordent aux missions permanentes auprès d'organisations internationales un statut qui, pour l'essentiel, est voisin de celui des missions diplomatiques, ont approuvé ce raisonnement et l'ont qualifié de « judicieux » et de « satisfaisant » [Australie, Canada]. Le Gouvernement suisse a déclaré également qu'il était en mesure de suivre la Commission « quant au principe général dont elle s'est inspiré dans son projet, c'est-à-dire l'assimilation des missions permanentes aux missions diplomatiques ». Ce gouvernement a ajouté que

Le principe ne s'appuie pas sur une analogie superficielle, mais il est solidement fondé dans la pratique des Etats. Dans un domaine où les règles coutumières sont rares, sinon inexistantes, il est particulièrement important de se guider, dans la codification, sur les données de l'expérience telles qu'elles résultent des règles conventionnelles en vigueur et de la pratique suivie dans les pays hôtes. Les règles dont il s'agit, formées dans les rapports entre l'organisation et l'Etat hôte, et confirmées par une longue application, offrent une grande sécurité quant à leurs effets. Elles visent autant à éviter des frottements inutiles qu'à prévenir des empiétements. Elles visent à préserver la souveraineté de l'Etat hôte comme l'indépendance de l'organisation.

12. Un autre gouvernement [Israël] a déclaré qu'il penchait

vers une formulation générale des facilités, privilèges et immunités accordés aux représentants officiels d'Etats; il considère que l'uniformité de traitement est préférable aux nombreuses ambiguïtés et obscurités que l'on rencontre actuellement. Si, toutefois, ce point de vue ne prévaut pas, peut-être la Commission voudra-t-elle envisager de présenter ces questions dans une série d'instruments séparés.

De même, un autre gouvernement [Pays-Bas] a fait savoir qu'il approuvait en principe l'assimilation des deux types de missions permanentes et qu'il ne ferait donc pas « de propositions destinées à limiter les privilèges et immunités, comme il a jugé bon de le faire au sujet des membres des missions diplomatiques *ad hoc* ».

13. Parmi les gouvernements qui ont été d'avis que le statut des missions permanentes auprès d'organisations internationales était en fait le même que celui des missions diplomatiques ou pouvait y être assimilé, plusieurs ont cependant exprimé des réserves quant aux conséquences à en tirer. Un gouvernement [Royaume-Uni] a déclaré à ce propos, dans ses observations relatives aux projets d'articles 22 à 50, qu'il se bornait à prendre acte de cet état de choses, sans vouloir donner à entendre

qu'il considère nécessaire ou souhaitable de modifier d'une manière générale le droit en la matière, ou qu'il admet de voir le statut

[65] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 25 à 32.

des représentants d'Etats auprès d'organisations internationales assimilé d'une manière générale à celui des membres du personnel diplomatique d'une mission permanente ou temporaire, tel qu'il est énoncé dans la Convention sur les relations diplomatiques et dans la Convention sur les missions spéciales, respectivement, ou qu'il n'envisagerait pas avec une certaine faveur de voir la Commission reconsidérer sa conception d'ensemble de la question et les propositions qui servent de base à celle-ci.

14. Un autre gouvernement [Australie] a fait observer qu'une « différence importante » entre les missions permanentes auprès d'organisations internationales et les missions diplomatiques permanentes était que

les premières supposent l'existence de trois entités (l'organisation, l'Etat hôte et l'Etat d'envoi) alors que, dans le cas des secondes, on n'en compte que deux (l'Etat hôte et l'Etat d'envoi). Le projet tend à minimiser les difficultés inhérentes à la situation d'Etat hôte, et [ce gouvernement] suggère que cet aspect de la question fasse l'objet d'un examen plus approfondi de la part de la Commission

A ce propos, on a également exprimé l'opinion [Japon]. que

En élaborant le droit diplomatique sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, il faut, certes, sauvegarder les intérêts de l'Etat d'envoi, mais il convient également de s'attacher à assurer d'une manière satisfaisante la protection des intérêts de l'Etat hôte. Il est vraisemblable que la présence de nombreuses missions permanentes dans la même localité fera peser une charge particulièrement lourde sur l'Etat hôte d'une organisation internationale de caractère universel. Il convient donc de veiller tout particulièrement à défendre les intérêts de l'Etat hôte contre les abus éventuels que les missions permanentes et leurs membres pourraient faire de leurs privilèges et immunités.

15. D'autre part, un gouvernement [Pays-Bas] a été d'avis que

Du point de vue de l'*Etat hôte*, [...] il existe une différence essentielle entre le fait de recevoir des missions permanentes dans le cadre de relations diplomatiques bilatérales et celui de recevoir des missions permanentes accréditées auprès d'une organisation internationale ayant son siège sur le territoire de cet Etat. Dans le cas des relations diplomatiques bilatérales, l'Etat hôte accorde des facilités diplomatiques pour assurer le bon fonctionnement de ses relations diplomatiques avec l'Etat d'envoi. Il est clair que cela sert à la fois les intérêts directs de l'Etat d'envoi et de l'Etat hôte lui-même. Au contraire, dans le cas des missions accréditées auprès d'organisations internationales, les facilités ainsi accordées par l'Etat hôte ont pour but d'assurer le fonctionnement efficace de l'*organisation*. L'Etat hôte n'a dans la question qu'un intérêt indirect, qui consiste à faciliter les travaux de l'organisation et à remplir de façon satisfaisante son rôle d'hôte.

16. Le même gouvernement a fait observer que

Les membres des missions auprès d'organisations internationales n'ont pas à être agréés par l'Etat hôte. De telles missions peuvent être envoyées par des Etats que l'Etat hôte ne reconnaît pas, ou même par des Etats dont les relations avec l'Etat hôte ne sont pas précisément amicales.

Etant donné ces considérations, [ce gouvernement] est d'avis qu'à certains égards le présent projet d'articles pourrait aborder de façon plus restrictive la question des privilèges et immunités à accorder par l'Etat hôte.

17. D'autres gouvernements ont également mentionné la notion d'agrément ainsi que celles de *persona non grata* et de réciprocité. Ainsi, un gouvernement [Japon] a considéré que le projet d'articles

n'assure pas de façon suffisante la protection des intérêts de l'Etat hôte, faute d'avoir prévu des mesures comparables à la déclaration de *persona non grata* ou à l'agrément qui vise à protéger les intérêts de l'Etat accréditaire dans les relations bilatérales. La procédure envisagée à l'article 50 [...] n'offre pas une protection suffisante à l'Etat hôte. Il faut donc espérer que la Commission s'attachera à mettre au point des procédures plus efficaces pour protéger les intérêts de l'Etat hôte (par exemple une procédure de conciliation).

18. Un gouvernement [Belgique] a émis l'opinion qu'il paraissait

peu conforme au droit international de décider que l'Etat hôte n'aurait aucun pouvoir en ce qui concerne l'agrément, la déclaration de *persona non grata* et la réciprocité, ce qui aurait pour conséquence que les missions permanentes bénéficieraient de tous les avantages du régime diplomatique tout en échappant aux mesures de sauvegarde qui lui sont associées. Une telle position est d'ailleurs contraire aux accords de siège et conventions qui traitent de la question [...]. En définitive, c'est l'Etat hôte qui octroie les privilèges, et il faut donc pouvoir concilier les deux aspects que révèle une analyse objective de [cette] situation *sui generis* [...] : d'une part le caractère représentatif d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale, et d'autre part l'octroi du statut diplomatique par l'Etat hôte, aux termes d'une décision qui peut d'ailleurs être multilatérale.

19. Quelques gouvernements ont souligné l'importance qu'ils attachaient au principe de nécessité fonctionnelle. Il a été dit à ce propos [Australie] que ce principe devait se voir accorder

une place de premier plan [...] dans les travaux visant à déterminer l'étendue des privilèges et des immunités reconnus dans le domaine international et [...] [que] le présent projet d'articles ne devrait pas s'en écarter. Sinon, les chances seraient compromises de voir lesdits articles bénéficier d'une large adhésion.

Il a été dit aussi [Japon] que

le projet d'articles sur le droit diplomatique touchant les relations entre les Etats et les organisations internationales devrait reposer sur le principe de la nécessité fonctionnelle, compte dûment tenu de la pratique et des règles existantes. La Commission ayant décidé [...] [de] suivre de près les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il s'ensuit qu'il n'est pas suffisamment tenu compte, dans le projet d'articles, de la diversité des fonctions et des besoins des organisations internationales. De ce fait, ce projet s'écarte sensiblement de la pratique et des principes suivis par les organisations internationales en matière de privilèges et immunités.

Un autre gouvernement [Belgique] a été d'avis qu'en principe

seul le corps des fonctionnaires a un caractère permanent, et c'est pourquoi la plupart des instruments relatifs aux privilèges et immunités des organisations internationales ne traitent des représentants d'Etats que dans l'optique des facilités requises pour leur permettre, ainsi qu'à leurs collaborateurs, d'assister aux sessions des organes de délibération aux niveaux les plus variés.

20. A ce propos également, un gouvernement [Royaume-Uni] a déclaré qu'il continuait

à partager l'opinion exprimée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 22 D (I), du 13 février 1946, sur la coordination des privilèges et immunités de l'ONU avec ceux des institutions spécialisées :

> « ... l'Assemblée estime que les privilèges et immunités de [l'ONU] devraient être considérés, en règle générale, comme un maximum, dans les limites duquel les diverses institutions spécialisées ne jouiraient que des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions respectives, et qu'on ne devrait réclamer aucune immunité et aucun privilège qui ne soient vraiment nécessaires. »

Ce gouvernement a fait observer également que

Le Conseil de l'Europe a effectué une étude de la question des privilèges et immunités des organisations internationales et, le 26 septembre 1969, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le rapport établi par le Comité européen de coopération juridique [...],

et il a appuyé la conclusion, figurant dans ce rapport, selon laquelle

« Il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'établir une liste de privilèges et immunités qui serait applicable à toutes les organisations internationales. Il serait préférable de tenir dûment compte des besoins de l'organisation pour lui permettre de réaliser ses objectifs et exercer ses fonctions [66]. »

21. Quelques gouvernements ont également soulevé des questions d'ordre général touchant un petit nombre d'articles contenus dans la deuxième partie. Ainsi, un gouvernement [Pays-Bas], se référant au « rôle de l'organisation », a fait observer que

Les articles 22 à 24 et 50 assignent à l'organisation un certain rôle dans les relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte. [Ce gouvernement] appuie sans réserve ce principe. Le présent projet diffère des trois précédentes codifications du droit diplomatique en ceci que l'organisation occupe une position clef dans les relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte.

Cependant, [ce gouvernement] estime que ce principe n'a pas été formulé d'une façon parfaitement satisfaisante. Le rôle d'intermédiaire que joue l'organisation dans les questions opposant l'Etat d'envoi et l'Etat hôte devrait être défini avec plus de précision; la solution de ce genre de difficultés, qui finissent par nuire au bon fonctionnement de l'organisation, sert les intérêts de cette dernière.

[Ce gouvernement] craint que le présent libellé des articles 22 à 24 ne conduise à penser que l'organisation doit se préoccuper des seuls intérêts de l'Etat d'envoi. Il importe de définir le rôle de l'organisation de telle façon que le caractère indépendant de sa position soit rendu parfaitement clair : l'organisation doit être en mesure d'agir à la fois dans l'intérêt de l'Etat d'envoi et dans celui de l'Etat hôte.

Un autre gouvernement [Belgique], se référant également aux articles 23 et 24, a estimé que

L'intervention de l'organisation doit se limiter à la stricte application de ses règles statutaires, budgétaires et administratives. Quant aux conséquences de l'octroi du statut diplomatique, elles doivent conserver un caractère bilatéral.

22. Un gouvernement [Royaume-Uni], se référant aux articles 25, 30, 31 et 32, a émis l'opinion que

Ces articles soulèvent une fois de plus la question de la compatibilité entre l'exécution des actes de procédure, d'une part, et l'inviolabilité des locaux et des personnes, d'autre part. Etant donné que le principe de l'immunité de juridiction des personnes souffre certaines exceptions, des problèmes peuvent se poser en ce qui concerne l'exécution des actes de procédure dans les cas visés par lesdites exceptions, à l'égard de personnes jouissant de l'inviolabilité ou se trouvant dans des locaux jouissant de l'inviolabilité. Ce problème n'a pas été réglé par la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques (1961), et la Commission voudra peut-être se demander si une solution ne pourrait pas être trouvée en la présente occasion.

[66] Conseil de l'Europe, *Privilèges et immunités des organisation internationales : Résolution (69) 29 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 26 septembre 1969, et Rapport explicatif*, Strasbourg, 1970, p. 73, par. 188, al. 3.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

23. Le Rapporteur spécial note que les observations des gouvernements et des organisations internationales sur les facilités, privilèges et immunités des missions permanentes auprès d'organisations internationales, telles qu'elles ont été présentées systématiquement dans la section précédente, concernent en particulier l'assimilation du statut des missions permanentes auprès d'organisations internationales à celui des missions diplomatiques, l'importance de la théorie de la « nécessité fonctionnelle », l'inapplicabilité du principe de réciprocité et des notions d'agrément et de *persona non grata*, ainsi que l'importance que revêt la pratique des Etats et des organisations internationales en la matière. Le Rapporteur spécial constate que les observations formulées sur ces divers aspects confirment, d'une façon générale, le point de vue de la Commission tel qu'il a été exprimé dans les articles pertinents du projet et expliqué dans les observations générales que la Commission a faites au sujet de la section 2 de la deuxième partie [67]. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial s'abstiendra de présenter ici des considérations d'ordre général, ses observations concernant les divers points mentionnés ci-dessus — ainsi que d'autres questions — ayant été consignées dans le contexte des dispositions concrètes des articles pertinents, soit dans les sections précédentes de son rapport, soit dans le présent additif.

Article 22. — Facilités en général

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations formulées par les gouvernements et les organisations internationales à propos de l'article 22 se rapportaient à l'ensemble de l'article et à chacune des deux phrases qu'il comporte, ainsi qu'aux questions soulevées au paragraphe 2 du commentaire de la Commission relatif à cet article.

Article dans son ensemble

2. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission pendant la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale, quelques représentants ont appuyé le projet d'article 22 dont, estimaient-ils, « les dispositions se bornaient à confirmer la pratique de certaines organisations internationales [68] ».

Première phrase

3. Un gouvernement [Pays-Bas] a émis l'opinion que

les mots « toutes facilités » suggèrent un éventail de facilités trop étendu [...]. Etant donné que les facilités accordées par l'Etat hôte ont pour objet le fonctionnement satisfaisant de l'*organisation*, il semblerait plus approprié de dire : « les facilités nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions ».

[67] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 214 et 215, doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B.

[68] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 33.

Deuxième phrase

4. Au cours du débat à la Sixième Commission, on a dit que l'inclusion de la deuxième phrase

pourrait permettre de donner une interprétation moins absolue aux obligations énoncées dans la première phrase, puisqu'elle semblait impliquer que ces obligations ne seraient honorées qu'à la condition que l'organisation aide la mission permanente à cette fin [69].

5. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Belgique] a déclaré :

Prévoir l'immixtion de l'organisation dans l'octroi de facilités et privilèges non pas fixés par les règles pertinentes de celle-ci, mais découlant du statut diplomatique que l'Etat hôte s'est engagé à octroyer, paraît peu conforme aux usages internationaux.

Un autre gouvernement [Japon] a dit qu'il n'était pas convaincu de la nécessité de la seconde phrase. Il a émis l'opinion suivante :

Cette disposition ne s'appuie pas sur la pratique des organisations internationales existantes. En outre, si le règlement ou les règles internes d'une organisation reconnaissent à celle-ci la compétence d'accorder certaines facilités, elle les accordera en vertu de ces règlements ou règles internes, indépendamment de l'obligation envisagée à l'article 22.

6. Le secrétariat de l'UNESCO a estimé que l'on pouvait se demander si la clause énoncée dans la seconde phrase « ne serait pas déplacée dans une telle convention ».

7. Le secrétariat de l'OMS a formulé des réserves sur « les obligations plus générales énoncées [à l'article] 22 ». Il a déclaré :

Si l'on doit entendre par « facilités » des locaux à usage de bureaux ou d'autres facilités, ce sont alors les aspects administratifs et budgétaires qui prévalent, du fait notamment qu'il y a toujours eu pénurie de locaux au siège de l'OMS.

Questions soulevées au paragraphe 2 du commentaire de la Commission

8. Au paragraphe 2 de son commentaire de l'article 22, la Commission a signalé que :

Au cours du débat qui a eu lieu à la Commission, on s'est demandé s'il était vraiment souhaitable d'énoncer les obligations des organisations internationales dans le projet d'articles, car cela soulèverait la question générale de savoir si les organisations elles-mêmes devront devenir parties à l'instrument constitué par les articles. Toutefois, plusieurs membres de la Commission ont fait observer que celle-ci s'efforce d'énoncer les règles du droit international général applicable aux missions permanentes auprès des organisations internationales. Quant à savoir si les organisations internationales deviendront parties à l'instrument, c'est une question distincte qui sera examinée ultérieurement.

9. Ce paragraphe soulève deux questions générales, distinctes mais toutefois liées, qui ont trait à l'ensemble du projet : en premier lieu, la question de savoir s'il est souhaitable d'énoncer les obligations des organisations internationales dans le projet d'articles; en second lieu, celle de savoir si les organisations internationales devraient ou non devenir parties à la convention à laquelle aboutirait le projet d'articles. Le Rapporteur spécial examinera ces deux questions séparément.

[69] *Ibid.*, par. 34.

i) *Question de savoir s'il est souhaitable d'énoncer les obligations des organisations internationales dans le projet d'articles*

10. Au cours du débat à la Sixième Commission, quelques représentants ont estimé que, même si la réponse à cette question était affirmative,

il faudrait également décider s'il valait mieux énoncer les droits et obligations des organisations internationales dans des articles distincts ou s'en occuper de manière accessoire en liaison avec les articles ayant trait essentiellement aux droits et obligations de l'Etat hôte, de l'Etat d'envoi ou de l'Etat tiers, ou des missions elles-mêmes et de leurs membres. On a dit également à cet égard, que comme les organisations internationales figuraient simplement dans le groupe des vingt-neuf projets d'articles en tant qu'intermédiaires ou mandataires, il serait préférable, au lieu de faire état des obligations de l'organisation internationale, de mettre l'accent sur l'obligation de l'Etat hôte d'accepter les bons offices qui lui seraient offerts par l'organisation pour tout ce qui concerne l'octroi de facilités, privilèges et immunités aux missions permanentes [70].

11. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Suède] a été d'avis qu'apparemment la question de savoir « s'il est vraiment souhaitable d'énoncer les obligations des organisations internationales dans le projet d'articles [...] mérite d'être examinée plus avant ». Se référant à l'article 3 et au paragraphe 5 du commentaire de la Commission sur cet article, il a ajouté :

Il ne semble pas que l'on puisse à bon droit parler d'« obligations » : en effet, celles-ci pourraient être invalidées par une simple mesure unilatérale (résolutions, pratique) de l'organisation.

ii) *Question de savoir si les organisations internationales devraient ou non devenir parties à la convention à laquelle aboutirait le projet d'articles*

12. Cette question a déjà été abordée par le Rapporteur spécial dans ses considérations préliminaires relatives à la forme du projet d'articles [71]. Soucieux de faciliter la tâche des membres de la Commission, toutefois, le Rapporteur spécial a jugé utile de revenir sur cette question dans le cadre de l'examen de l'article 22, de manière à exposer les observations faites sur cette question par les gouvernements et les organisations internationales d'une manière plus détaillée qu'il n'y avait lieu de le faire dans le contexte de ses considérations préliminaires, et à compléter ses propres commentaires à la lumière desdites observations.

13. Lors du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission, quelques représentants, se référant au commentaire de la Commission, ont estimé que

la question de savoir si les organisations elles-mêmes devaient devenir parties à la future convention soulevait une question de principe, dont la solution déterminerait dans une large mesure le texte définitif du projet d'articles [72].

14. La plupart des gouvernements qui ont présenté des observations écrites sur ce point l'ont fait à propos

[70] *Ibid.*, par. 35.

[71] Voir ci-dessus p. 12, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 14 à 16.

[72] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 35.

du paragraphe 2 du commentaire de la Commission sur l'article 22, mais quelques-uns ont exprimé leurs vues à ce sujet lorsqu'ils ont commenté d'autres dispositions du projet d'articles. C'est ainsi qu'un gouvernement [Pays-Bas] a fait observer que sa proposition tendant à insérer dans l'article 24 un membre de phrase nouveau [73]

fait ressortir la nécessité d'examiner la question fondamentale qui consiste à savoir si, au cas où le projet d'articles prendrait la forme d'une convention, les organisations elles-mêmes devraient y devenir parties.

Un autre gouvernement [Yougoslavie], se référant aux articles 2, 3 et 4, a estimé que l'accent mis dans ces articles sur le caractère facultatif du projet « facilite l'adoption d'un tel instrument international par un grand nombre de parties intéressées », notamment les organisations internationales.

15. Un gouvernement [Australie] a exprimé l'avis que

Il s'agit là d'une question de principe importante qu'il conviendrait de trancher dès maintenant, car la forme définitive du projet d'articles dépendra dans une large mesure de la question de savoir si les organisations internationales y seront parties et si elles seront titulaires d'obligations — et donc de droits — au regard de ces articles.

16. Quelques gouvernements ont noté que l'article 22, ainsi que d'autres dispositions, comme l'article 24, avaient pour effet d'imposer ou de créer des obligations aux organisations. A ce propos, un gouvernement [Royaume-Uni] a déclaré qu'il n'était pas, « en principe, opposé à la participation des organisations à une telle convention ». Le Gouvernement suisse, se référant aux articles 22 et 24, aux autres dispositions traitant des rapports entre l'organisation et l'Etat d'envoi et à l'article 50, relatif aux consultations, estime que

Cette structure particulière de la convention paraît justifier qu'elle soit ouverte, sous une forme appropriée, à la signature et à l'adhésion des organisations qu'elle vise.

17. Trois organisations internationales ont également évoqué cette question. Le BIT a communiqué ce qui suit.

Je voudrais faire une remarque générale, qui nous paraît être de très grande importance.

Le projet de convention sera adopté par les Etats. Il comporte, certes, des obligations à la charge de ces sujets de droit international, mais, en outre, il contient un certain nombre de devoirs mis à la charge des organisations internationales. La question nous semble dès lors se poser de savoir si, juridiquement, un accord interétatique peut prévoir des obligations à la charge d'un tiers sujet de droit international, en l'espèce les organisations internationales de caractère universel. La validité de telles obligations, en ce qui concerne les relations entre Etats, est, d'après la doctrine, à tout le moins douteuse en l'absence d'un acquiescement de l'Etat tiers à la charge duquel les obligations sont mises.

Il est vrai que certaines conventions internationales, telles que les constitutions des organisations internationales, prévoient des obligations à la charge de ces organisations. Il s'agit là, cependant, d'une situation différente de celle à laquelle nous avons affaire ici, puisque ce sont les tâches et les buts des organisations qui sont eux-mêmes définis par ces constitutions, alors que dans le cas présent, les obligations mises à la charge de l'organisation ne font pas partie des tâches constitutionnelles de celle-ci.

Une comparaison avec les conventions générales sur les privilèges et immunités, soit des Nations Unies, soit des institutions spécialisées [74], ne nous paraît pas entièrement satisfaisante puisque, dans le cadre de ces conventions, les obligations mises à la charge des organisations internationales ne sont en réalité que des conditions préalables que les organisations doivent remplir pour obtenir certains privilèges ou immunités. En revanche, dans le cas qui nous occupe, les obligations n'ont aucun lien avec des droits dont les organisations bénéficieraient.

C'est pourquoi sur ce point nous souhaiterions, afin de clarifier la situation, que les organisations soient si possible parties à la future convention, ou du moins qu'elles aient l'occasion d'accepter formellement les obligations qui en résultent pour elles.

18. Le secrétariat de l'UPU a fait l'observation suivante :

Etant donné que le traité en préparation prévoit non seulement les droits et obligations des Etats parties au traité, mais également les droits et obligations des organisations internationales à caractère universel, sujets du droit international, la question se pose de savoir quelle sera la procédure de création des rapports de droit entre le traité en question et une organisation donnée. Il nous paraît indispensable de réglementer cette question; sans quoi on serait amené à considérer que, pour une organisation internationale pour laquelle aucun lien n'a été établi (selon ses règles constitutionnelles) par rapport au traité, les dispositions de ce dernier sont *res inter alios acta*.

19. Le secrétariat de la BIRD a formulé les observations ci-après :

Il semble qu'aucune décision n'ait encore été prise quant à la procédure qui sera adoptée pour mettre au point un instrument définitif sur la base des projets d'articles. Dans ces conditions, il y a lieu d'espérer que, quelle que soit l'organisation ou la conférence qui sera chargée de cette tâche, on tiendra compte de l'intérêt direct que l'instrument proposé présente pour les organisations en adoptant une procédure qui permette à celles-ci de participer activement aux travaux, tout au moins aux derniers stades de la rédaction. Bien qu'il ne soit peut-être pas possible, dans la pratique, d'instituer un mécanisme permettant aux organisations d'exercer un droit de vote, il serait souhaitable qu'elles puissent participer aux travaux par l'intermédiaire de représentants autorisés à prendre la parole et à présenter des propositions directement, plutôt que par le truchement d'observateurs dont les attributions limitées — suffisantes dans le cas de la plupart des tentatives de législation internationale — ne conviendraient pas au but recherché, qui est de formuler des règles intéressant directement les organisations.

Toutefois, pour importants que soient les arrangements visant à assurer la participation effective des organisations internationales à la formulation de l'instrument proposé, il importe encore davantage de mettre au point une procédure permettant à chaque organisation (c'est-à-dire à ses Etats membres) de déterminer s'il convient ou non — et, dans l'affirmative, à quelles conditions — qu'un tel instrument lui soit applicable; cet instrument imposerait en effet, dans sa formulation actuelle, plusieurs obligations directes aux organisations intéressées (voir par exemple les projets d'articles 22 à 24). Plusieurs façons de parvenir à cette fin sont concevables, mais il semble que les dispositions pertinentes de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées offrent un modèle des plus utiles; sous réserve de modifications mineures, ces dispositions pourraient être incluses dans l'instrument proposé et dans les instruments analogues qui pourront être élaborés par la suite :

a) Toute organisation pouvant se trouver dans le champ d'application de l'instrument proposé devrait être habilitée à déterminer (sans doute par l'intermédiaire de son organe représentatif compétent) s'il convient ou non que ledit instrument lui soit applicable.

[73] Voir ci-dessous article 24, paragraphe 3 des observations.

[74] Voir ci-dessus notes 20 et 45.

Comme cela est le cas pour la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, cette décision pourrait être prise et communiquée dans le cadre de la procédure envisagée à l'alinéa *b* ci-dessous.

b) Toute organisation à laquelle cet instrument serait applicable pourrait élaborer une « annexe » à cet instrument qui indiquerait les dérogations apportées, en ce qui la concerne, aux dispositions de l'instrument principal. Ce droit, qui est reconnu dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, est comparable à celui qu'a une partie à un traité multilatéral de formuler une réserve au moment de son adhésion au traité; cependant, si l'on reconnaît à toute organisation le droit de déterminer si l'instrument lui sera ou non applicable (voir alinéa *a*), il n'est pas essentiel de lui accorder aussi le droit proposé ici, quoique cela puisse encore être utile.

c) Les Etats pourraient indiquer, au moment de devenir parties à l'instrument ou à tout autre moment, quelles sont les organisations à l'égard desquelles ils se considèrent comme liés par l'instrument. Si une organisation apporte des modifications à son annexe (alinéa *b*), les dispositions ainsi révisées devront également être approuvées par chacun des Etats qui sont déjà liés par l'instrument en ce qui concerne ladite organisation.

d) Si un Etat formule des réserves, chaque organisation intéressée pourrait faire des objections à ces réserves et indiquer que l'instrument ainsi modifié ne lui sera pas applicable *.

e) Sous réserve des conditions indiquées ci-dessus, toute organisation intergouvernementale pourrait être autorisée à déterminer si l'instrument doit ou non lui être applicable. On peut, certes, opposer des objections à l'élimination de toutes les restrictions, mais il ne faut pas oublier qu'une telle décision ne peut être prise qu'avec l'accord d'une majorité appropriée des Etats membres de l'organisation (alinéa *a*) et qu'aucun Etat, qu'il soit ou non membre d'une organisation, ne peut être lié sans son consentement à l'égard d'une organisation quelconque (alinéa *c*). Une autre solution consisterait à autoriser l'Assemblée générale des Nations Unies à admettre les organisations dans le champ d'application de l'instrument. Un des avantages de l'une et l'autre de ces solutions est d'éliminer toute incertitude sur le caractère automatique ou conditionnel de l'applicabilité de l'instrument qui pourrait résulter d'une imprécision quelconque des définitions pertinentes de celui-ci **.

* Par analogie avec le paragraphe 4 de l'article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

** Ces définitions figurent aux alinéas *a* et *b* de l'article 1er et au paragraphe 1 de l'article 2.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

20. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial fait observer que c'est précisément pour tenir compte du fait que « les facilités accordées par l'Etat hôte ont pour objet le fonctionnement satisfaisant de l'organisation » que le membre de phrase « pour l'accomplissement de ses fonctions » a été employé pour qualifier les facilités accordées à la mission permanente. Il estime également que ce membre de phrase détermine le sens exact qu'il convient de donner au mot « toutes ».

21. Pour ce qui est de l'observation consignée au paragraphe 4, le Rapporteur spécial ne voit pas comment la deuxième phrase de l'article 22, telle qu'elle est actuellement rédigée, pourrait être interprétée comme établissant une condition dont dépendrait l'obligation imposée par la première phrase.

22. A propos des observations mentionnées au paragraphe 5 ci-dessus, le Rapporteur spécial tient à appeler l'attention sur l'opinion émise par quelques représentants à la Sixième Commission, à savoir que les dispositions de l'article 22 « se bornaient à confirmer la pratique de certaines organisations internationales »[75]. Il tient également à faire observer que, en ce qui concerne les facilités que doit accorder l'Etat hôte, l'obligation de l'organisation consiste à apporter son « aide »; ses obligations quant à l'octroi de facilités se limitent aux facilités « qui relèvent de sa propre compétence », le sens de ce membre de phrase ayant été clairement expliqué au paragraphe 3 du commentaire de la Commission sur l'article 22.

23. Pour ce qui est des observations mentionnées aux paragraphes 5 et 6 ci-dessus, et dans la mesure où elles mettent en doute la nécessité ou l'opportunité de prévoir une disposition telle que la deuxième phrase de l'article 22, il y a lieu de rappeler le paragraphe 2 du commentaire de la Commission, où il est dit que, comme l'ont fait observer plusieurs de ses membres, la Commission « s'efforce d'énoncer les règles du droit international général applicable aux missions permanentes auprès des organisations internationales ».

24. En ce qui concerne l'observation citée au paragraphe 7, le Rapporteur spécial fait observer que la Commission, au paragraphe 3 de son commentaire de l'article 22, a souligné elle aussi la nécessité de tenir compte des règles de l'organisation relatives aux questions administratives et budgétaires.

25. Pour ce qui est des observations indiquées aux paragraphes 10 et 11, le Rapporteur spécial rappelle les observations qu'il a formulées ci-dessus au paragraphe 23, ainsi que celles qu'il a faites à propos des articles 3, 4 et 5[76]. Il convient en outre de souligner que le caractère impératif des obligations imposées à l'organisation résulte du fait qu'elles ont été conçues comme telles dans les normes juridiques pertinentes, et qu'il ne procède pas de la nature de ces obligations eu égard au rôle qui peut être reconnu à l'organisation dans l'ensemble du projet d'articles.

26. A propos des observations mentionnées aux paragraphes 13 à 20, le Rapporteur spécial tient à faire observer, indépendamment des observations qu'il a formulées dans le cadre des considérations préliminaires qui figurent au début du présent rapport[77], que les questions soulevées par les gouvernements et les organisations internationales se rapportaient tant à la question de savoir si les organisations internationales devraient ou non être parties à une future convention qu'à la procédure à suivre pour formuler un instrument définitif tel qu'une convention. Pour ce qui est de la dernière question, il y a lieu de souligner que c'est à l'Assemblée générale des Nations Unies qu'il incombe de prendre une décision finale sur la forme que revêtira l'instrument en question et, s'il s'agit d'une convention, sur l'instance

[75] Voir ci-dessus par. 2.

[76] Voir ci-dessus p. 26, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 102 à 106.

[77] *Ibid.*, p. 12, par. 14 à 16.

qui devra l'élaborer ainsi que sur les entités qui seront invitées à participer aux travaux. Quant à la question de savoir qui pourra devenir partie à la future convention, qu'il s'agisse de l'ensemble de la question ou des modalités d'une telle participation, le Rapporteur spécial est d'avis qu'il s'agit là d'une question que devra trancher l'organe chargé de formuler l'instrument en question, dans le contexte des dispositions finales de la convention. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial ne pense pas que la Commission ait à prendre position sur les questions qui ont été soulevées. Toutefois, eu égard à la valeur des opinions exprimées et des suggestions faites, celles-ci devraient être portées à l'attention de l'Assemblée générale en même temps que le rapport final de la Commission sur cette question.

27. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver l'article 22 sous sa forme actuelle. L'article 22 se lirait donc comme suit :

Article 22. — Facilités en général

L'Etat hôte accorde à la mission permanente toutes facilités pour l'accomplissement de ses fonctions. L'Organisation aide la mission permanente à obtenir ces facilités et lui accorde celles qui relèvent de sa propre compétence.

Article 23. — Logement de la mission permanente et de ses membres

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations formulées par les gouvernements et les organisations internationales au sujet de l'article 23 se rapportaient au titre de l'article et à des expressions que l'on retrouve dans ses deux paragraphes, ainsi qu'au paragraphe 2 de l'article.

2. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a déclaré ce qui suit :

Il est à noter que l'article 23 s'intitule « Logement de la mission permanente et de ses membres », mais que dans le corps de l'article, il est question à la fois des locaux de la mission permanente et des logements des membres de la mission. L'article correspondant de la quatrième partie — article 93 — s'intitule « *Locaux* et logements ». Dans la troisième partie, l'article 66, qui correspond à l'article 23 et à l'article 24 (Assistance de l'Organisation en matière de privilèges et immunités) s'intitule « Logement et assistance ». La Commission voudra peut-être réexaminer les titres de ces articles. (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B.)

3. Au cours des débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission durant la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale,

On a critiqué l'emploi du mot « logement » et de l'expression « logements convenables ». On a dit que le mot se prêtait à des interprétations différentes et qu'on ne voyait pas clairement quel serait le critère appliqué pour décider si un logement était « convenable » ou non[78].

Paragraphe 2

4. Trois organisations internationales ont fait des observations sur les dispositions du paragraphe 2 de l'article. Le BIT a exprimé l'opinion que

Le rôle de l'organisation en ce qui concerne, notamment, l'obtention de logements n'est pas clairement défini et pourrait inclure l'obligation de fournir des logements privés aux membres des missions permanentes, obligation dont on ne voit pas comment les organisations pourraient s'acquitter.

5. Le secrétariat de l'OMS a fait savoir qu'en ce qui concerne

la question particulière du logement, prévue par l'article 23, [...] l'Organisation ne fournit pas à Genève une assistance à son propre personnel (en dehors du Service du logement de l'ONU) et ne peut donc aider les missions permanentes.

6. Le secrétariat de l'UNESCO a déclaré ce qui suit :

L'*article 23*, paragraphe 2, énonce l'obligation pour l'organisation s'il en est besoin, d'aider les missions permanentes à obtenir des logements convenables pour leurs membres. Une telle obligation me paraît discutable, et souvent difficile à mettre en œuvre. Quoi qu'il en soit, il me paraît excessif, sinon erroné, de fonder une telle obligation sur l'idée que cette aide de l'organisation « serait très utile du fait, notamment, que l'organisation a une vaste expérience du marché des biens immobiliers et des conditions qui le régissent » (commentaire, par. 3). Une institution spécialisée n'est pas une agence immobilière, et il est certainement excessif de lui supposer une telle expérience. On peut, par ailleurs, se poser ici la même question que pour l'article 22 [79], à savoir si une telle disposition n'est pas déplacée dans une convention de cette nature.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. En ce qui concerne les suggestions mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial est d'avis que les questions concernant l'intitulé des divers articles (leur inclusion dans le projet et leur texte définitif) ne pourront être tranchées que lorsque la Commission aura achevé d'examiner toutes les dispositions qui devront figurer dans le projet définitif. A ce moment là, elle devra certainement tenir compte des suggestions d'ordre rédactionnel faites par le Secrétariat de l'ONU en vue d'harmoniser les textes.

8. En ce qui concerne les critiques reproduites au paragraphe 3, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur le fait que des expressions telles que « logements convenables » sont communes, et parfois même inévitables, dans les instruments juridiques. Il va de soi que l'interprétation des textes qui comportent de telles expressions doit se faire conformément aux règles pertinentes du droit international concernant l'interprétation — dont l'énoncé le plus récent, le plus complet et le plus sûr se trouve dans la Convention de Vienne sur le droit des traités [80].

9. Pour ce qui est des observations formulées par le BIT et par le secrétariat de l'OMS (paragraphes 4 et 5 ci-dessus) au sujet du paragraphe 2 de l'article, le Rapporteur spécial tient à souligner qu'en vertu de ce paragraphe l'organisation a pour obligation *d'aider à obtenir*

[78] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 36.

[79] Voir ci-dessus article 22, paragraphe 6 des observations.

[80] Voir ci-dessus note 36.

des logements, et non de les *fournir*. Il y a également lieu de noter que le fait d'énoncer cette obligation ne préjuge aucunement la question de savoir de quelle façon elle sera exécutée — la possibilité d'avoir recours à des arrangements tels que ceux qui existent à l'heure actuelle au Siège de l'ONU à New York ou à son Office à Genève ne devant certainement pas être exclue.

10. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver l'article sous sa forme actuelle. L'article 23 se lirait donc comme suit :

Article 23. — Logement de la mission permanente et de ses membres

1. L'Etat hôte soit facilite l'acquisition sur son territoire, dans le cadre de sa législation, par l'Etat d'envoi, des locaux nécessaires à sa mission permanente, soit aide l'Etat d'envoi à se procurer des locaux d'une autre manière.

2. L'Etat hôte et l'Organisation aident également, s'il en est besoin, les missions permanentes à obtenir des logements convenables pour leurs membres.

Article 24. — Assistance de l'Organisation en matière de privilèges et immunités

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission, on a exprimé l'opinion que l'article 24 pourrait entraîner une intervention des organisations dans les rapports entre Etats d'envoi et Etats hôtes sans que de réels problèmes se posent en ce qui concerne la jouissance des privilèges et immunités [81].

Se référant aux commentaires de la Commission concernant le projet d'article 24, quelques représentants ont fait leurs les vues exprimées par le Conseiller juridique en tant que représentant du Secrétaire général, selon lesquelles les droits des représentants devaient être protégés de façon adéquate par l'ONU et ne pas être entièrement laissés à l'action bilatérale des Etats immédiatement intéressés. L'intérêt de l'Organisation elle-même exigeait que les représentants des Etats membres jouissent des privilèges et immunités nécessaires pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions. D'autres représentants ont désapprouvé le principe, mentionné dans cette déclaration, selon lequel l'ONU elle-même était partie à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. A leur avis, il fallait faire une distinction entre les conventions multilatérales, auxquelles seuls les Etats étaient parties, et les accords de siège, auxquels les organisations pouvaient devenir parties [82].

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Chypre] a souligné l'importance qu'il attache aux dispositions de l'article 24.

3. Un autre gouvernement [Pays-Bas] a fait observer que Le paragraphe 3 du commentaire de l'article 50 montre que, selon la Commission du droit international, l'article 24 doit avoir pour effet d'imposer à l'organisation l'*obligation* de veiller à l'application des dispositions du projet d'articles. Ce gouvernement partage ce point de vue, mais il estime souhaitable « que l'article en question soit plus explicite à cet égard ». En conséquence, il a proposé de modifier de la façon suivante le début de l'article 24 : « S'il en est besoin, l'Organisation prend les mesures nécessaires pour assurer l'application des présents articles et aide l'Etat d'envoi... ».

4. Selon un troisième gouvernement [Japon], Il se peut que l'intention de la Commission, telle qu'elle ressort de son commentaire, de donner à l'organisation la possibilité d'aider l'Etat d'envoi, soit servie par les dispositions de l'article 50 sur les consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation. Tel qu'il est formulé à l'heure actuelle, le présent article peut amener à se demander si, en cas de différend entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, l'organisation n'interviendra qu'en faveur du premier.

5. Le secrétariat de l'OMS a déclaré ce qui suit : Pour ce qui est de la question de la jouissance des privilèges et immunités à assurer, je ferai observer qu'en pratique, dans ce domaine, nous nous occupons surtout de situations individuelles — notamment en ce qui concerne la fiscalité, les litiges personnels, les accidents de la circulation et le code de la route et la réglementation douanière. Cela prend beaucoup de temps; or, nous ne disposons que de peu de temps et de moyens pour nous occuper de ces questions.

A l'OMS, la pratique est invariablement de lever l'immunité de nos fonctionnaires lorsque les intérêts de l'Organisation ne sont pas en jeu, si bien que des difficultés pourraient se présenter si, par exemple, nous étions priés de faire respecter les privilèges ou immunités d'un membre du personnel d'une mission permanente dans des circonstances où nous aurions levé l'immunité.

Au surplus, une situation délicate pourrait se présenter si une mission estimait que l'organisation n'a pas assuré avec suffisamment de diligence la défense de ses intérêts ou s'il existait entre l'organisation et la mission des divergences de vues quant à l'interprétation des privilèges et immunités revendiqués ou leur étendue. Telles sont les raisons pour lesquelles il semble que l'application de l'article 24 devrait être limitée aux questions d'ordre général, à l'exclusion des problèmes quotidiens de caractère personnel.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. En ce qui concerne les observations mentionnées au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial ne peut pas souscrire, *a priori*, à l'opinion selon laquelle les organisations internationales seraient amenées, en raison des dispositions de l'article 24, à intervenir dans les rapports entre Etats d'envoi et Etats hôtes sans que de réels problèmes se posent en ce qui concerne la jouissance des privilèges et immunités.

7. Pour ce qui est de la remarque reproduite au paragraphe 3, le Rapporteur spécial tient à faire observer que l'obligation que l'article 24 impose à l'organisation se rapporte à ceux des articles du projet qui ont trait aux privilèges et immunités. A son avis, il ne semble pas qu'il convienne de modifier le début de l'article 24 comme cela a été proposé, car cela aurait pour effet d'élargir le champ d'application de cette disposition au-delà des privilèges et immunités.

8. Le Rapporteur spécial ne peut davantage souscrire, *a priori*, à l'opinion (mentionnée au paragraphe 4) selon laquelle, en cas de différend entre l'Etat d'envoi et l'Etat

---

[81] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 37.

[82] *Ibid.*, par. 38.

hôte, les organisations n'interviendraient, en raison des dispositions de l'article 24, qu'en faveur du premier.

9. S'agissant enfin des observations citées au paragraphe 5, le Rapporteur spécial se bornera à renvoyer aux dispositions des articles 3, 4 et 5 du projet d'articles et aux observations qu'il a formulées à leur sujet [83].

10. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver l'article sous sa forme actuelle. L'article 24 se lirait donc comme suit:

Article 24. — Assistance de l'Organisation en matière de privilèges et immunités

L'Organisation aide, s'il en est besoin, l'Etat d'envoi, sa mission permanente et les membres de celle-ci à s'assurer de la jouissance des privilèges et immunités prévus dans les présents articles.

Article 25. — Inviolabilité des locaux de la mission permanente

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations faites par les gouvernements et les organisations internationales au sujet de l'article 25 portent sur l'article dans son ensemble, et plus particulièrement sur ses paragraphes 1 et 3. Il a également été suggéré d'inclure une nouvelle disposition dans cet article.

Article dans son ensemble

2. Au cours des débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission,

Quelques représentants ont appuyé d'une manière générale l'article 25, à condition que l'on inclue dans le texte les garanties nécessaires pour empêcher que ses dispositions ne soient appliquées de manière arbitraire [84].

3. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Chypre] a expressément approuvé l'article 25 quant au fond. Un autre gouvernement [Japon] a considéré que les dispositions dudit article étaient « raisonnables ».

Paragraphe 1

4. Au cours des débats à la Sixième Commission, on a fait valoir

qu'il ne pouvait être dérogé au principe de l'inviolabilité que dans des cas extrêmes, tel qu'un sinistre, et que la charge de prouver que les circonstances justifiaient une dérogation à ce principe devait incomber à l'Etat hôte [85].

5. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Chypre] a souligné, dans le même sens, que

la dérogation au principe de l'inviolabilité des locaux de la mission permanente ne peut être invoquée que dans les cas extrêmes d'incendie ou autre sinistre, et que c'est à l'Etat hôte qu'il incombe de prouver que les circonstances justifiaient les mesures prises.

6. Au cours des débats à la Sixième Commission, quelques représentants, se référant à la dernière phrase du paragraphe 1, ont estimé que

étant donné le caractère permanent et représentatif des missions auprès de l'organisation internationale, et compte tenu de leurs fonctions, il n'y avait aucune raison de ne pas reprendre les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Certains représentants ont estimé en outre que la dernière phrase du paragraphe 1 apportait au principe de l'inviolabilité une restriction qui risquait d'aboutir à nier virtuellement ce principe. On a dit qu'une prérogative juridique objective et concrète était subordonnée au jugement subjectif des autorités de l'Etat hôte pour déterminer ce qui constituait « un cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique ». L'expression « autre sinistre » a été considérée comme particulièrement vague et comme laissant une large marge à l'interprétation arbitraire. On a déclaré en outre que le membre de phrase « seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du représentant permanent » pouvait être interprété comme signifiant qu'on pouvait pénétrer dans les locaux de la mission permanente même contre la volonté du représentant permanent [86].

On a également estimé

que la notion de sécurité publique n'était pas clairement définie et qu'on ne disposait pas d'indications nettes pour déterminer qui devait décider si la sécurité publique était ou non gravement menacée [87].

7. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Japon] a estimé que la troisième phrase du paragraphe 1 devrait être conservée.

8. Un autre gouvernement [Belgique] a exprimé l'opinion que

des ajouts du genre de celui qui figure à l'article 25, paragraphe 1, en ce qui concerne la présomption de consentement du représentant permanent en cas de sinistre, auraient fort bien pu figurer dans [la Convention sur les relations diplomatiques], comme c'est d'ailleurs le cas dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963.

9. Un gouvernement [Canada] a été d'avis que

Dans les cas où la sécurité publique est gravement menacée, la disposition interdisant aux agents de l'Etat hôte de pénétrer dans les locaux de la mission pour éliminer ou contenir ce danger, sauf avec le consentement exprès du représentant permanent et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir ce consentement, est peut-être trop restrictive et pourrait plutôt être fondée sur le critère du caractère raisonnable des efforts déployés pour obtenir le consentement du représentant permanent.

10. Un gouvernement [Belgique], estimant que la « sécurité publique » était une notion « susceptible d'acceptions très larges », a déclaré que la rédaction du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention sur les relations consulaires était « de loin préférable à celle qui est proposée dans le présent projet ».

Paragraphe 3

11. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission, on a dit que « l'expression *les autres biens qui s'y trouvent* demandait à être précisée [88] ».

---

[83] Voir ci-dessus p. 26, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 102 à 106.

[84] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 39.

[85] *Ibid.*, par. 40.

[86] *Ibid.*

[87] *Ibid.*, par. 39.

[88] *Ibid.*, par 41.

12. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Pays-Bas] a estimé que

Il ne semble pas y avoir de raison pour décider que les moyens de transport de la mission permanente ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une perquisition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une mesure d'exécution. Cette immunité devrait à tout le moins être limitée aux *voyages officiels*. En outre, en ce qui concerne les voyages officiels, nous recommandons l'introduction d'une disposition comparable au *paragraphe 2 de l'article 38*, relatif aux bagages personnels, de façon à permettre l'inspection et la saisie lorsque les autorités compétentes de l'Etat hôte ont des motifs sérieux de supposer que la loi a été enfreinte d'une façon ou d'une autre.

Disposition nouvelle

13. Le Gouvernement suisse a appelé l'attention de la Commission sur la dernière phrase du paragraphe 4 de l'article 31 de la Convention sur les relations consulaires, disposition qui prévoit le cas de l'expropriation. A son avis, cette disposition « pourrait être utilement ajoutée à l'article 25 ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

14. En ce qui concerne l'opinion exprimée à la Sixième Commission et mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial constate que l'on n'a donné aucune indication quant aux raisons qui permettraient de penser que les dispositions du présent texte pourraient, d'une façon générale, être appliquées de façon arbitraire. Au contraire, le Rapporteur spécial pense que l'article 25, tel qu'il est actuellement rédigé, contient les garanties générales nécessaires pour empêcher une telle interprétation. Il va sans dire que c'est une tout autre affaire que de vouloir, dans un texte juridique quelconque — en s'en tenant strictement à une définition et indépendamment de la notion de sanctions —, énoncer des dispositions dont on peut être assuré qu'elles ne seront pas violées. Le Rapporteur spécial espère qu'on ne lui demande pas de résoudre ce problème dans l'étroit contexte du projet d'articles.

15. Le Rapporteur spécial note que les observations formulées par les gouvernements au sujet du paragraphe 1 de l'article n'ont trait qu'à la disposition énoncée dans la dernière phrase de ce paragraphe. Indépendamment de la question de savoir si une disposition de cet ordre doit être insérée ou non dans le projet, on a soulevé des questions sur la façon dont elle est rédigée, sur la nature de la condition sur laquelle repose l'exception, et sur les problèmes d'interprétation que les expressions ou termes utilisés dans cette phrase pourraient apparemment poser. Le Rapporteur spécial rappelle à cet égard que la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations consulaires (paragraphe 2 de l'article 31) comportait déjà une disposition semblable quant au fond à celle de la dernière phrase du paragraphe 1, et que la phrase en question est rédigée, sous réserve des adaptations nécessaires, de la même façon que dans la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales (paragraphe 1 de l'article 25). Il semble donc que, compte tenu de l'existence d'une telle disposition dans le contexte des postes consulaires et des missions spéciales, la question de savoir si elle doit ou non être insérée dans le projet n'a pas à être tranchée nécessairement en fonction de la nature de la mission intéressée (temporaire ou permanente) ou même de son statut, vu le précédent de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. De l'avis du Rapporteur spécial, le fait qu'une disposition comme celle qui est énoncée dans la dernière phrase du paragraphe 1 ait été incorporée dans les deux conventions susmentionnées — conclues après la Convention sur les relations diplomatiques — semble prouver qu'elle a été jugée nécessaire pour répondre à un besoin pratique. Aussi le Rapporteur spécial ne voit-il pas de raison impérieuse de revenir au précédent de la Convention sur les relations diplomatiques. Il estime en outre que le texte, tel qu'il est actuellement rédigé, tient compte d'une façon équilibrée des divers éléments en jeu. Sur ce point, ainsi que pour les questions qui concernent plus précisément la terminologie, le Rapporteur spécial se réfère à la discussion approfondie qui a eu lieu à ce sujet à l'Assemblée générale des Nations Unies lorsque celle-ci a examiné le point de son ordre du jour intitulé « Projet de convention sur les missions spéciales »[89].

16. En ce qui concerne les critiques formulées à l'encontre des expressions ou termes tels que « sécurité publique » ou « sinistre », utilisés dans la dernière phrase du paragraphe 1, le Rapporteur spécial renvoie aux observations qu'il a faites au sujet de l'article 23[90].

17. Le Rapporteur spécial partage le point de vue exprimé lors des débats de la Sixième Commission et reproduit au paragraphe 11, à savoir que l'expression « les autres biens qui s'y trouvent », au paragraphe 3 de l'article 25, « demandait à être précisée ». Il propose donc de remplacer les mots « qui s'y trouvent » par les mots « attachés à ces locaux ».

18. En ce qui concerne les observations mentionnées au paragraphe 12, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur le fait que l'on n'a donné aucune raison à l'appui de la suggestion visant à limiter l'immunité accordée aux moyens de transport aux voyages officiels, immunité qui serait restreinte encore par l'adjonction d'une disposition semblable à celle du paragraphe 2 de l'article 38. Le Rapporteur spécial rappelle que le même gouvernement qui a émis ces suggestions a été d'avis que la similitude qui existe, du point de vue de l'Etat d'envoi, entre la position d'une mission permanente auprès d'un Etat et celle d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale

justifie que les privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles soient plus étendus que ceux qui sont énumérés dans la Convention sur les missions spéciales. Ils sont en effet, dans une grande mesure, conformes aux privilèges et immunités prévus par la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Ce gouvernement a déclaré en outre que, dans le contexte du présent projet, il ne ferait pas « de propositions destinées à limiter les privilèges et immunités » tendant par exemple à ce que « la règle de non-immunité en cas de dommages résultant d'accidents de la circulation

[89] *Ibid.*, *vingt-troisième session*, *Annexes*, point 85 de l'ordre du jour; *ibid.*, *vingt-quatrième session*, *Annexes*, point 87 de l'ordre du jour.

[90] Voir ci-dessus article 23, paragraphe 8 des observations.

routière soit étendue aux voyages officiels ». Le Rapporteur spécial partage le point de vue exprimé dans les passages précédents, et il ne voit donc pas de raison de s'écarter du précédent de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (paragraphe 3 de l'article 22) à propos des dispositions du paragraphe 3 de l'article à l'examen.

19. Pour ce qui est de la suggestion citée au paragraphe 13, le Rapporteur spécial est d'avis qu'il est plus approprié de traiter des questions relatives à l'expropriation de biens appartenant à un autre Etat (notamment celle qui consiste à déterminer la nature de l'indemnité) dans le contexte du droit de la responsabilité des Etats plutôt que dans celui du présent projet d'articles.

20. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver l'article sous sa forme actuelle, sous réserve de la modification mentionnée au paragraphe 17. L'article 25 se lirait donc comme suit :

Article 25. — Inviolabilité des locaux de la mission permanente

1. Les locaux de la mission permanente sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat hôte d'y pénétrer, sauf avec le consentement du représentant permanent. Ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique, et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du représentant permanent.

2. L'Etat hôte a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission permanente ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission permanente troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux de la mission permanente, leur ameublement et les autres biens attachés à ces locaux, ainsi que les moyens de transport de la mission permanente, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

Article 26. — Exemption fiscale des locaux de la mission permanente

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations faites par les gouvernements et les organisations internationales au sujet de l'article 26 avaient trait à l'article dans son ensemble, ainsi qu'au paragraphe 1, et au paragraphe 2 (compte tenu du paragraphe 3 du commentaire de la Commission).

Article dans son ensemble

2. Un gouvernement [Canada] a exprimé l'opinion que

Sous sa forme actuelle, cet article paraît acceptable [...] depuis qu'une définition du terme « locaux de la mission permanente » a été ajoutée à l'article 1er, comme cela est indiqué dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt et unième session.

3. Un autre gouvernement [Finlande] a fait observer que

L'article 26 semble se référer aux impôts directs, mais il est conçu de telle manière que l'on peut l'interpréter comme couvrant également les impôts indirects (impôts sur la vente et autres impôts analogues). [A son avis,] les impôts indirects perçus sur les matériaux de construction et sur les prestations de services fournis pour la construction ne devraient pas bénéficier d'une exemption, même si les bâtiments ou des parties desdits bâtiments sont eux-mêmes exemptés d'impôts. Il se peut aussi que l'exemption fiscale soit difficile à obtenir, par exemple dans le cas d'un Etat fédéral, en matière d'application de lois fiscales imposées par un Etat ou par une autre autorité non fédérale.

Paragraphe 1

4. Un gouvernement [Israël] a estimé que

Le membre de phrase « ou un autre membre de la mission permanente agissant pour le compte de celle-ci » introduit un élément nouveau, qui pourrait avoir une portée beaucoup plus large que celle de l'article. Si son champ d'application embrasse le « représentant permanent par intérim », il semblerait préférable de régler la question de principe dans une autre disposition, avec laquelle le texte de l'article 26 serait coordonné. Si au contraire, comme cela semble être le cas, l'article 26 ne vise pas le représentant permanent par intérim, le membre de phrase en question devrait être formulé différemment.

Il a renvoyé à ce propos aux observations qu'il avait formulées au sujet de l'article 18 [91].

5. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a estimé que les mots « ou un autre membre » devraient être remplacés par « et les [autres] membres », comme au paragraphe 1 de l'article 95. A son avis, puisqu'il s'agit d'une énumération des entités et des personnes bénéficiant de l'exemption fiscale, il convient d'employer la conjonction « et », et non pas « ou » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

6. Un gouvernement [Finlande] a appelé l'attention sur le fait que dans son pays

des difficultés d'interprétation se sont présentées [...] en ce qui concerne l'imposition de locaux occupés par des missions diplomatiques en vertu de parts dans des sociétés immobilières. L'article 26 devrait être modifié de manière à tenir compte de la propriété de ces parts. On ne peut interpréter les mots « au titre des locaux » de manière suffisamment large pour que ces parts soient couvertes par l'exemption fiscale.

Paragraphe 2

7. Au paragraphe 3 de son commentaire de l'article 26, la Commission a exprimé son intention d'examiner de nouveau les questions dont il y est traité

lors de la deuxième lecture du projet d'articles, compte tenu des renseignements que le Rapporteur spécial aura recueillis auprès des institutions spécialisées ainsi que des opinions exprimées par les gouvernements.

8. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission, on a exprimé l'opinion

qu'il était parfaitement logique que l'exemption prévue à l'article 26 s'applique également à tout local loué par la mission, de manière à ne pas priver des avantages prévus dans l'article les Etats qui n'étaient pas en mesure d'acheter les locaux nécessaires [92].

9. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Chypre] a souligné qu'il aimerait également qu'il soit précisé que les locaux des missions permanentes bénéficient de l'exemption fiscale « non seulement dans les cas où ils sont la propriété de la mission, mais également lorsqu'ils sont loués ou pris à bail ». Il a déclaré en outre que

[91] Voir ci-dessus p. 37, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 197.

[92] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 42.

Tout en reconnaissant les difficultés pratiques qui peuvent exister dans certains cas, [il] est d'avis qu'il conviendrait de mettre au point un système permettant aux missions dont les gouvernements ne peuvent acheter les locaux nécessaires de bénéficier de la même exemption que les missions dont les gouvernements peuvent se permettre un tel achat. Ce sont normalement les Etats les moins riches qui doivent se contenter de locaux loués; il serait à la fois paradoxal et injuste que les Etats riches, qui ont les moyens d'être propriétaires de leurs locaux, bénéficient d'une exemption fiscale qui serait refusée aux autres Etats.

10. D'autres gouvernements ont toutefois adopté une position différente sur la question. De l'avis d'un gouvernement [Yougoslavie],

On ne devrait pas, en principe, en ce qui concerne les dispositions du paragraphe 2 [...], aller plus loin que les dispositions de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Un autre gouvernement [Canada] a estimé que « l'inclusion dans cet article des dispositions du paragraphe 2 continue d'être importante ». A son avis,

les résidents de l'Etat hôte devraient être soumis aux impôts fonciers, comme ceux qui sont prélevés par les municipalités, sur les immeubles qui leur appartiennent, même lorsqu'ils les louent à bail à des membres de missions permanentes.

11. Sur le même sujet, un gouvernement [Suède] a fait observer que l'inégalité mentionnée au paragraphe 3 du commentaire de la Commission relatif à cet article

semblerait donc provenir du fait que des locaux appartenant à l'Etat d'envoi ne sont pas soumis à imposition, alors que des locaux loués à bail peuvent faire l'objet d'impôts qui sont en droit à la charge du particulier qui en est propriétaire, mais en réalité supportés par l'Etat d'envoi du fait qu'ils sont incorporés dans le loyer.

Dans le cas d'un impôt spécial sur les loyers, il serait probablement assez simple, d'un point de vue pratique, d'exempter de cet impôt les loyers versés pour les locaux de la mission. Une exemption d'impôts fonciers établis d'après une évaluation périodique de l'immeuble serait plus complexe, en particulier si les locaux de la mission n'occupent qu'une partie de cet immeuble. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, il ne semblerait guère souhaitable d'autoriser le propriétaire à déduire de son revenu le loyer versé pour les locaux de la mission. Il est douteux que l'inégalité en question soit d'une telle gravité qu'il soit justifié d'obliger l'Etat hôte à octroyer des exemptions fiscales qui peuvent entraîner des difficultés tant sur le plan pratique que sur le plan politique. De plus, il est loin d'être certain que ce soit l'Etat d'envoi, et non le propriétaire, qui bénéficierait en fait de telles exemptions.

Un autre gouvernement [Pays-Bas] a indiqué que la pratique dans son pays

consiste à exonérer de l'impôt foncier les locaux *appartenant* à l'Etat d'envoi aussi longtemps qu'ils sont destinés à l'usage du service diplomatique. Cette exonération ne s'applique pas aux locaux *pris à bail*, lesquels sont soumis à l'impôt foncier, à un impôt calculé sur la valeur de l'ameublement des locaux (et sur leur valeur locative) [nommé « personele belasting »], ainsi qu'à certains impôts et taxes perçus par les autorités municipales et les conseils de polders. Etant donné qu'il ne s'agit que de sommes limitées [il] est d'avis que, pour ce qui concerne la situation [dans son pays], les locaux pris à bail n'exigent pas de réglementation particulière.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

12. En ce qui concerne les observations mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial ne croit pas que l'article 26 puisse être interprété comme couvrant également les impôts indirects, compte tenu des dispositions de l'article 36 du projet, et notamment de son alinéa *a*. Il estime également peu probable que les difficultés mentionnées dans le cas d'Etats fédéraux se présentent, vu la mention faite au paragraphe 1 de l'article 26 des « impôts et taxes [...] régionaux ou communaux ».

13. Pour ce qui est de l'observation citée au paragraphe 4 et relative au paragraphe 1 de l'article, le Rapporteur spécial rappelle les observations qu'il a formulées au sujet de l'article 18 du projet [93]. En outre, il est d'avis que l'expression « un autre membre de la mission permanente agissant pour le compte de celle-ci », qui ne désigne pas nécessairement un représentant permanent par intérim, a sa raison d'être et ne doit être interprétée que dans le contexte étroit des dispositions de l'article 26.

14. Pour ce qui est de l'observation reproduite au paragraphe 5, le Rapporteur spécial ne croit pas qu'il soit opportun de remplacer les mots « ou un autre membre » par les mots « et les membres » en raison des dispositions de l'alinéa *f* de l'article 1er du projet, selon lequel « l'expression *membres de la mission permanente* s'entend du représentant permanent [...] ».

15. A propos de l'observation mentionnée au paragraphe 6, le Rapporteur spécial est d'avis que, dans la mesure où la propriété de parts dans des sociétés immobilières peut être considérée comme supposant, même très indirectement, la propriété de biens immobiliers, ce cas serait couvert par les dispositions de l'article 26.

16. En ce qui concerne enfin la question soulevée au paragraphe 3 du commentaire de la Commission sur l'article 26, le Rapporteur spécial ne croit pas que l'on puisse dire que les observations des gouvernements exposées aux paragraphes 8 à 11 aient fourni à la Commission des indications claires quant à la façon de résoudre la question.

17. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver l'article sous sa forme actuelle. L'article 26 se lirait donc comme suit :

Article 26. — Exemption fiscale des locaux de la mission permanente

1. L'Etat d'envoi, le représentant permanent ou un autre membre de la mission permanente agissant pour le compte de celle-ci sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de la mission permanente dont ils sont propriétaires ou locataires, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat hôte, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi, le représentant permanent ou un autre membre de la mission permanente agissant pour le compte de celle-ci.

Article 27. — Inviolabilité des archives et des documents

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Un seul gouvernement [Chypre] a mentionné l'article 27 dans ses observations, soulignant l'importance qu'il attache à cette disposition.

[93] Voir ci-dessus p. 37, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 199.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

2. N'ayant pas d'observation à formuler quant au libellé de l'article, le Rapporteur spécial propose de le conserver tel quel. L'article 27 serait donc ainsi rédigé.

Article 27. — Inviolabilité des archives et des documents

Les archives et les documents de la mission permanente sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

Article 27 *bis*. — Entrée dans l'Etat hôte

[*nouvel article*]

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au paragraphe 2 de son commentaire sur l'article 48, la Commission a indiqué qu'elle avait

envisagé la possibilité d'inclure dans le projet, pour faire pendant à l'article 48, une disposition d'ordre général sur l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres des missions permanentes d'entrer sur son territoire pour gagner leur poste. Toutefois, la Commission [avait] ajourné sa décision sur cette question jusqu'à la deuxième lecture du projet.

2. Selon un gouvernement [Yougoslavie], l'idée ainsi exprimée par la Commission « mérite d'être examinée séparément ».

3. Un autre gouvernement [Israël], commentant l'article 48, estime que

Il conviendrait de faire figurer dans le projet d'articles une disposition faisant obligation à l'Etat hôte de permettre aux membres des missions permanentes d'entrer sur son territoire pour gagner leur poste.

4. En revanche, un troisième gouvernement [Japon] juge

superflu d'inclure dans le projet une disposition sur l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres des missions permanentes d'entrer sur son territoire, comme il est envisagé au paragraphe 2 du commentaire [de l'article 48].

5. Le Secrétariat de l'ONU a exprimé de la manière suivante ses vues en la matière :

Droit d'entrée et de séjour

Le Secrétariat de l'ONU estime souhaitable d'inclure dans le projet d'articles une disposition spéciale tendant à garantir aux membres de missions permanentes et à leurs familles le droit d'entrée et de séjour sur le territoire de l'Etat hôte ainsi que la liberté de transit à destination ou en provenance des locaux de l'organisation internationale en question. La Commission a indiqué au paragraphe 2 de son commentaire relatif à l'article 48 qu'elle examinerait cette question lors de la deuxième lecture du projet d'articles.

Entre autres privilèges et immunités, le droit d'entrée sur le territoire de l'Etat hôte est indispensable aux membres de missions permanentes pour leur permettre d'exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec les organisations auprès desquelles ils sont accrédités. En l'absence de ce droit, tous les autres privilèges et immunités accordés par l'Etat hôte ne sauraient se concevoir. Des dispositions à ce sujet ont été incluses dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (sect. 11, par. *d*), dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (sect. 13, par. *d*) et dans l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA (sect. 12, par. *d*). Des dispositions analogues figurent dans les accords de siège de l'ONU et ceux des diverses institutions spécialisées, de l'AIEA et des organes subsidiaires de l'ONU, comme les commissions économiques régionales et l'ONUDI.

Dans le projet d'articles tel qu'il est établi à l'heure actuelle, le droit d'entrée semble découler implicitement de l'article 28, relatif à la « liberté de mouvement » dans l'Etat hôte, de l'article 48, relatif aux « facilités de départ », et du paragraphe 2 de l'article 45, relatif au « rappel » (de personnes en cause par l'Etat d'envoi). Cependant, l'existence même de ces dispositions rend d'autant plus frappante l'absence de toute mention relative au droit d'entrée. En fait, cette absence rend l'énumération des privilèges et immunités des représentants incomplète, logiquement parlant, et la jouissance des privilèges et immunités effectivement prévus virtuellement illusoire. Aux termes de l'article 42, toute personne ayant droit aux privilèges et immunités n'en bénéficie que « dès qu'elle pénètre sur le territoire de l'Etat hôte ». Cette disposition empêcherait un représentant de revendiquer à l'égard de l'Etat hôte quelque privilège ou immunité que ce soit, y compris le droit d'entrée, tant qu'il n'aurait pas pénétré sur le territoire de cet Etat. Il est par conséquent indispensable de prévoir une disposition spéciale destinée à assurer le droit d'entrée sur le territoire de l'Etat hôte. En l'absence d'une telle disposition, un Etat hôte pourrait en effet disposer, sans qu'on l'ait voulu ainsi, d'un pouvoir de veto en ce qui concerne la nomination de représentants par des Etats.

Le Secrétariat de l'ONU a vu se produire des cas où, au mépris de toute convention, accord de siège et/ou accord avec le pays hôte, un représentant d'Etat s'est vu refuser l'entrée dans le territoire d'un Etat hôte. Il est vrai que la plupart de ces cas concernaient des représentants désignés pour une session particulière d'un organe des Nations Unies ou une réunion *ad hoc* organisée sous les auspices de l'ONU, mais cela s'est aussi produit dans certains cas pour des membres de missions permanentes. C'est ainsi qu'une commission économique régionale a dû se réunir sur le territoire d'un Etat membre autre que celui où sa session avait été prévue parce que le représentant d'un Etat qui avait le droit d'y participer n'était pas assuré de pouvoir pénétrer dans le pays.

Le Secrétariat de l'ONU aimerait par conséquent suggérer que soit ajouté un article tendant à garantir aux membres de missions permanentes le droit d'entrer sur le territoire de l'Etat hôte afin d'exercer leurs fonctions en rapport avec l'organisation auprès de laquelle ils sont accrédités. Compte tenu du texte actuel du projet d'articles, des dispositions pertinentes des conventions et accords de siège existants et de l'expérience du Secrétariat, un nouvel article relatif à l'entrée dans le territoire de l'Etat hôte pourrait comprendre divers éléments :

1) L'Etat hôte devrait faciliter
   a) l'entrée sur son territoire, et
   b) le séjour sur son territoire
   de tous les membres de toutes les missions permanentes et des membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs;
2) Il devrait garantir la liberté de transit à destination et en provenance de l'organisation à toute personne visée au paragraphe 1 ci-dessus;
3) Lorsque des visas sont requis, ils devraient être accordés sans frais et aussi rapidement que possible; et
4) Les lois ou règlements de l'Etat hôte tendant à imposer des restrictions touchant l'entrée ou le séjour des étrangers ne devraient s'appliquer à aucune des personnes visées au paragraphe 1 ci-dessus.

En ce qui concerne le privilège de séjour dans l'Etat hôte, il convient de noter que l'article 45 du projet prévoit que l'Etat d'envoi rappellera tout membre de sa mission permanente ou mettra

fin à ses fonctions « en cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte » par la personne en cause.

Si la Commission décidait d'ajouter un nouvel article dans le sens indiqué ci-dessus, ce nouvel article pourrait être placé juste avant le présent article 28 (« Liberté de mouvement »). Pour faciliter l'examen de cette question par la Commission, le Secrétariat joint au présent document le texte ci-après, qui constitue une indication de la teneur que pourrait avoir ce nouvel article :

« *Article 27* bis. — *Entrée et séjour sur le territoire de l'Etat hôte*

« 1. L'Etat hôte prendra toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'entrée et le séjour sur son territoire de toute personne nommée, conformément à l'article 10, par un Etat membre de l'Organisation en qualité de membre de la mission permanente dudit Etat et de tout membre de la famille faisant partie du ménage dudit membre de la mission permanente.

« 2. L'Etat hôte garantira à toutes les personnes visées au paragraphe 1 du présent article la liberté de transit à destination et en provenance de l'Organisation et leur assurera la protection nécessaire lors du transit.

« 3. Les visas nécessaires aux personnes visées au paragraphe 1 du présent article seront accordés sans frais et aussi rapidement que possible.

« 4. Les lois ou règlements de l'Etat hôte tendant à imposer des restrictions touchant l'entrée ou le séjour des étrangers ne s'appliqueront à aucune des personnes visées au paragraphe 1 du présent article. »

6. Enfin, selon l'AIEA,

L'*article 43* prévoit le transit des représentants permanents et des membres du personnel par le territoire d'un « Etat tiers », et l'*article 48* les facilités de départ de l'« Etat hôte », mais il semble qu'il n'y ait aucune disposition visant à permettre l'entrée des représentants permanents et des membres du personnel d'une mission permanente sur le territoire de l'« Etat hôte ». Il serait bon d'ajouter une disposition prévoyant, lorsqu'il y a lieu, la délivrance de visas par l'« Etat hôte » aux membres des missions permanentes. Il peut être utile à ce propos de rappeler que les accords avec les gouvernements hôtes conclus à l'occasion de réunions sur les territoires d'Etats membres contiennent une disposition à cet effet.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. Tout d'abord, le Rapporteur spécial note que, dans le commentaire de la Commission relatif à l'article 48 et dans les observations des gouvernements concernant le problème soulevé par la Commission, ce qui est envisagé c'est simplement la possibilité d'inclure dans le projet une nouvelle disposition sur « l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres des missions permanentes d'entrer sur son territoire pour gagner leur poste ». De même, le secrétariat de l'AIEA parle d'une disposition « visant à permettre l'entrée des représentants permanents et des membres du personnel d'une mission permanente sur le territoire de l'Etat hôte », ainsi que d'une nouvelle disposition prévoyant « la délivrance de visas ». Le Secrétariat de l'ONU, quant à lui, envisage une nouvelle disposition plus détaillée, tendant à « garantir aux membres de missions permanentes et à leurs familles le droit d'entrée et de séjour sur le territoire de l'Etat hôte ainsi que la liberté de transit à destination ou en provenance des locaux de l'organisation internationale en question ». Dans cette disposition, le Secrétariat suggère de mentionner la question de la délivrance des visas et de prévoir l'inapplicabilité aux intéressés des lois et règlements de l'Etat hôte imposant des restrictions à l'entrée ou au séjour des étrangers.

8. En ce qui concerne l'inclusion dans le projet d'une disposition concernant l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres des missions permanentes d'entrer sur son territoire pour gagner leur poste, le Rapporteur spécial rappelle qu'il a déjà eu l'occasion d'indiquer à la Commission quelle était sa position à cet égard, lors de l'examen du texte sur les facilités de départ préparé par le Comité de rédaction, cette position étant qu'« il n'était pas nécessaire de prévoir une disposition spéciale pour cette question, qui, [estimait]-il, [était] déjà réglée par l'article 22[94] ». Le Rapporteur spécial maintient sa position. Cependant, compte tenu des observations formulées par les gouvernements et les organisations internationales, il juge bon de soumettre à la Commission, dans le présent rapport, le texte d'une disposition pouvant servir à ce sujet de base de discussion.

9. Selon le Rapporteur spécial, cette disposition devrait simplement énoncer, en termes généraux et sans équivoque, l'obligation de l'Etat hôte. A cet égard, il fait observer que le Secrétariat de l'ONU, tout en parlant d'un « droit » dans ses observations, n'en a pas moins rédigé la disposition qu'il suggère en des termes qui mettent davantage l'accent sur l'obligation de l'Etat hôte. Or, de l'avis du Rapporteur spécial, le simple énoncé de cette obligation en termes généraux impliquerait l'inapplicabilité aux intéressés de toute loi ou règlement de caractère restrictif de l'Etat hôte, ainsi que l'assouplissement des procédures de délivrance des visas, et il serait superflu de mentionner expressément ces deux questions dans le texte.

10. Le Rapporteur spécial tient également à faire observer que, compte tenu des dispositions de l'article 28, il peut paraître superflu de mentionner expressément la liberté de transit dans la nouvelle disposition. Cependant, dans l'article 28, la liberté de déplacement et de circulation est, à certains égards, soumise aux lois et règlements de l'Etat hôte. Pour éviter de donner l'impression que le transit à destination ou en provenance des locaux de l'organisation et l'entrée dans ces locaux peuvent être soumis à une restriction du même ordre, le Rapporteur spécial estime qu'il serait donc justifié de faire mention de la liberté de transit dans la nouvelle disposition. Enfin, le Rapporteur spécial ne croit pas nécessaire de mentionner le « séjour » de façon générale, étant donné que cet aspect de la question est l'objet même de la plupart des dispositions du projet.

11. En ce qui concerne l'assouplissement des procédures de délivrance des visas, le Rapporteur spécial convient avec les secrétariats de l'ONU et de l'AIEA que le nouvel article devrait prévoir une délivrance rapide des visas lorsque le visa est nécessaire; par contre, il ne pense pas que le texte doive entrer dans le détail au point de préciser que les visas doivent être délivrés sans frais.

12. Le Rapporteur spécial estime que, pour ce qui est de sa place dans le projet, la nouvelle disposition pourrait

[94] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. I, p. 233, 1032e séance, par. 16.

faire l'objet, sous un titre approprié, soit d'un article séparé placé juste avant l'article 28, soit du premier paragraphe d'un nouvel article dont le paragraphe 2 serait le texte actuel de l'article 28.

13. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial soumet à la Commission, comme base de discussion, le texte ci-après d'un nouvel article 27 *bis*.

Article 27 bis. — Entrée dans l'Etat hôte

1. L'Etat hôte assure l'entrée sur son territoire et la liberté de transit à destination et en provenance des locaux de l'Organisation aux membres de la mission permanente et aux membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs.

2. Les visas nécessaires aux personnes visées au paragraphe 1 du présent article sont accordés aussi rapidement que possible.

Article 28. — Liberté de mouvement

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission, on a exprimé l'opinion que l'application de l'article 28

devait être limitée aux déplacements des membres de la mission nécessaires à l'accomplissement des fonctions de cette dernière, et qu'il ne fallait pas l'étendre aux membres de la famille[95].

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Yougoslavie] a déclaré qu'il considérait

comme opportun l'élargissement des dispositions concernant la liberté de déplacement et de circulation des membres des missions permanentes et de leurs familles par rapport au système des conventions de Vienne, et ce d'autant plus que le principe de la réciprocité ne joue pas dans la diplomatie multilatérale.

3. Le Gouvernement suisse, tout en soulignant « qu'il n'a jamais pris et n'a pas l'intention de prendre à l'avenir des mesures restrictives à l'égard des membres des missions permanentes », relève que « ces facilités, à la différence de celles prévues pour les agents diplomatiques et consulaires, ne sont guère justifiées par l'intérêt de fonction ». Le Gouvernement suisse mentionne à ce sujet l'article 27 de la Convention sur les missions spéciales. Cette opinion est partagée par d'autres gouvernements. Ainsi, selon l'un d'entre eux [Japon], cet article

va au-delà des dispositions de la Convention sur les relations diplomatiques en étendant la liberté de mouvement aux membres de la famille des membres de la mission permanente. Il ne semble pas essentiel à l'accomplissement des fonctions de la mission permanente d'assurer une liberté de mouvement aussi étendue à « tous les membres de la mission permanente et aux membres de leur famille ». On peut mettre en doute le fait que la pratique de libéralité à l'égard des membres de la famille des agents diplomatiques, mentionnée par la Commission dans son commentaire, puisse être considérée comme l'expression d'une règle coutumière. On propose que la Commission réexamine cette question de façon que le libellé de cet article soit aligné sur les dispositions de l'article 26 de la Convention sur les relations diplomatiques.

De même, un autre gouvernement [Royaume-Uni] fait savoir qu'il

n'est pas entièrement convaincu du bien-fondé des arguments en faveur d'une libéralité plus grande que celle que prévoient la Convention sur les relations diplomatiques et la Convention sur les missions spéciales.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Le Rapporteur spécial remarque que les observations faites par les gouvernements se rapportent aux deux principales questions mentionnées dans le commentaire de la Commission, à savoir: *a*) l'application de l'article 28 ne devrait-elle pas être limitée aux déplacements nécessaires à l'exercice des fonctions de la mission permanente? *b*) l'article 28 devrait-il aller au-delà de la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, en visant également les membres de la famille des membres de la mission permanente? Le Rapporteur spécial rappelle que ces deux questions ont été examinées à fond par la Commission, et que le commentaire de cet article reproduit certaines des opinions exprimées à cet égard par les membres de la Commission et expose quelques-unes des raisons qui militent en faveur du libellé actuel. Les observations des gouvernements n'apportent pas d'argument nouveau sur ces deux questions. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial, qui approuve les conclusions que la Commission dégage dans son commentaire, propose que l'article 28 soit conservé dans son libellé actuel. Le texte de cet article serait donc le suivant :

Article 28. — Liberté de mouvement

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat hôte assure la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire à tous les membres de la mission permanente et aux membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs.

Article 29. — Liberté de communication

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les gouvernements et les organisations internationales ont formulé des observations au sujet de l'article 29 dans son ensemble, et plus particulièrement de ses paragraphes 1 et 7. On a également suggéré l'inclusion d'une nouvelle disposition.

Article dans son ensemble

2. Un gouvernement [Chypre] a souligné l'importance qu'il attache à la disposition énoncée à l'article 29.

Paragraphe 1

3. Un gouvernement [Yougoslavie],

ayant en vue le développement des relations internationales et la nécessité d'assurer aux représentants des Etats et à leurs missions l'utilisation des moyens de communication appropriés avec leurs gouvernements, et soucieux de permettre l'accomplissement normal des tâches de l'organisation internationale elle-même, [...] considère

[95] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 43.

comme justifié de donner aux missions permanentes la faculté de communiquer au moyen d'un code ou d'un poste émetteur radio, ainsi que le prévoit le système des conventions de Vienne.

4. Le secrétariat de l'AIEA a déclaré ce qui suit :

L'*article 29* concerne la liberté de communication de la « mission permanente » avec le gouvernement de l'Etat d'envoi, ainsi qu'avec ses missions diplomatiques, ses missions permanentes, ses postes consulaires et ses missions spéciales. Etant donné que le projet d'articles a pour objet de régir les relations entre les Etats et les organisations internationales, on peut se demander si la liberté de communication d'une « mission permanente » avec l'organisation auprès de laquelle elle est accréditée ne devrait pas être assurée de la même manière. Cela présenterait surtout des avantages lorsqu'une mission permanente est établie dans un Etat tiers.

Paragraphe 7

5. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a estimé que, bien que l'expression « to land at [a] port » figure dans le texte anglais du paragraphe 7 de l'article 27 de la Convention sur les relations diplomatiques et du paragraphe 8 de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales, le mot « land », dans la première phrase du texte anglais du paragraphe 7 du présent article, devrait être remplacé par le mot « arrive » ou « call », qui serait plus proche des versions espagnole et française, le mot « land » n'étant pas approprié dans le cas d'un navire qui arrive à un port (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

Disposition nouvelle

6. Un gouvernement [Royaume-Uni] a fait savoir qu'il « serait heureux de voir figurer dans cet article une disposition inspirée du paragraphe 3 de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. Le Rapporteur spécial ne peut pas souscrire à l'interprétation, mentionnée au paragraphe 4 ci-dessus, que l'AIEA a donnée de l'article 29 dans ses observations. De l'avis du Rapporteur, la première phrase du paragraphe 1 de cet article consacre, d'une façon générale, la liberté de communication de la mission permanente « pour toutes fins officielles », et donc surtout la liberté de communication de la mission permanente, où qu'elle se trouve, avec l'organisation. Lorsque l'on se réfère, à la deuxième phrase du paragraphe 1, au gouvernement de l'Etat d'envoi, à ses missions diplomatiques, ses missions permanentes, ses postes consulaires et ses missions spéciales, ce n'est que dans le contexte des moyens (« tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers et des messages en code ou en chiffre ») que la mission permanente peut employer pour communiquer avec les correspondants énumérés. Cette référence ne peut être interprétée comme consacrant la liberté de communication de la mission permanente uniquement avec le gouvernement de l'Etat d'envoi, ses missions et ses postes consulaires.

8. Pour ce qui est de la suggestion mentionnée au paragraphe 6, le Rapporteur spécial tient à faire observer que la seule différence entre l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales et l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques est, indépendamment des adaptations imposées par le contexte, que ledit article 28 contient un paragraphe 3 qui ne figure pas dans l'autre texte. Cette adjonction était justifiée en raison de la nature particulière des missions spéciales, mais elle ne l'est pas dans la deuxième partie du projet à l'examen, relative aux missions permanentes auprès d'organisations internationales, et dont la disposition pertinente (art. 29) est d'ailleurs fondée sur l'article 27 de la Convention sur les relations diplomatiques, qui a trait aux missions diplomatiques permanentes.

9. Pour ce qui est de la suggestion d'ordre rédactionnel citée au paragraphe 5 et formulée par le Secrétariat de l'ONU, le Rapporteur spécial fait observer qu'il peut y avoir pour la première phrase du paragraphe 7 une interprétation autre que celle que le Secrétariat en a donnée, et qui est que le verbe « land » a également pour sujet le mot « ship ». Dans ces conditions, accepter la suggestion du Secrétariat pourrait conduire à s'écarter sans raison du précédent de la Convention sur les relations diplomatiques. Toutefois, même si l'on admet que l'interprétation donnée par le Secrétariat est celle qui doit être retenue, le Rapporteur spécial considère que le fait que le mot « land », déjà employé dans la Convention sur les relations diplomatiques, a été conservé, après des discussions approfondies, dans la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales, semblerait indiquer que, aux fins des instruments codifiant le droit diplomatique et dans le contexte des dispositions concernant la liberté de communication, le mot « land » a acquis, en ce qui concerne les navires, une signification juridique équivalente à celle des termes, grammaticalement plus corrects, « arrive » ou « call ».

10. Pour les raisons qui précèdent, le Rapporteur spécial propose de conserver cet article sous sa forme actuelle. L'article 29 se lirait donc comme suit :

Article 29. — Liberté de communication

1. L'Etat hôte permet et protège la libre communication de la mission permanente pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement de l'Etat d'envoi, ainsi qu'avec ses missions diplomatiques, ses missions permanentes, ses postes consulaires et ses missions spéciales, où qu'ils se trouvent, la mission permanente peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers et des messages en code ou en chiffre. Toutefois, la mission permanente ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat hôte.

2. La correspondance officielle de la mission permanente est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la mission permanente et à ses fonctions.

3. La valise de la mission permanente ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise de la mission permanente doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à l'usage officiel de la mission permanente.

5. Le courrier de la mission permanente, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise, est dans l'exercice de ses fonctions protégé par l'Etat hôte. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'Etat d'envoi ou la mission permanente peut nommer des courriers *ad hoc* de la mission permanente. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier *ad hoc* aura remis au destinataire la valise de la mission permanente, dont il a la charge.

7. La valise de la mission permanente peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial, qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme courrier de la mission permanente. La mission permanente peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.

Article 30. — Inviolabilité de la personne

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Un gouvernement [Chypre] a souligné l'importance qu'il attache à la disposition énoncée à l'article 30.

2. Un autre gouvernement [Pays-Bas] a rappelé son observation générale [96], selon laquelle la similitude, du point de vue de l'Etat d'envoi, entre la position d'une mission permanente auprès d'un Etat et celle d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale « justifie que les privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles soient plus étendus que ceux qui sont énumérés dans la Convention sur les missions spéciales ». Dans ces conditions, ce gouvernement

ne proposera pas — comme il l'a fait dans ses observations sur le projet d'articles sur les missions spéciales — de limiter l'inviolabilité de la personne du personnel diplomatique aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions officielles. Il semble approprié que la position des représentants permanents auprès des organisations internationales soit réglementée sur ce point de façon conforme à la Convention sur les relations diplomatiques.

3. Un gouvernement [Canada] a été d'avis qu'il conviendrait d'étudier la possibilité d'ajouter au projet d'article 30 un deuxième paragraphe ainsi conçu :

> « Ce principe n'exclut pas, en ce qui concerne le représentant permanent, les mesures de légitime défense ou, dans des circonstances exceptionnelles, les mesures visant à l'empêcher de commettre des crimes ou des infractions graves. »

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. En ce qui concerne la suggestion mentionnée au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial ne voit pas la nécessité d'inclure dans l'article une disposition soulignant le droit naturel de légitime défense individuelle — droit qui appartient à toute personne et qui, pour autant qu'il le sache, est reconnu dans tous les systèmes de droit pénal — en l'absence de toute disposition, que ce soit à l'article 30 ou dans une autre partie du projet, qui puisse jamais être interprétée comme excluant ou restreignant ce droit. En outre, les questions que vise le deuxième paragraphe proposé sont couvertes par l'article 45, et en particulier par le paragraphe 2 de cet article.

5. Pour les raisons qui précèdent, le Rapporteur spécial propose de conserver cet article sous sa forme actuelle. L'article 30 se lirait donc comme suit :

Article 30. — Inviolabilité de la personne

La personne du représentant permanent, ainsi que celle des membres du personnel diplomatique de la mission permanente, est inviolable. Ils ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat hôte les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Article 31. — Inviolabilité de la demeure et des biens

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Un gouvernement [Chypre] a souligné l'importance qu'il attache à la disposition énoncée à l'article 31.

2. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a émis l'opinion que le début du texte anglais du paragraphe 1 de cet article devrait se lire : « The private residence of the permanent representative and of the members of the diplomatic staff... ». A son avis, le libellé actuel donne à penser que toutes les personnes mentionnées dans cet article ont une seule et unique demeure, ce qui peut ne pas être le cas (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. En ce qui concerne la suggestion d'ordre rédactionnel mentionnée au paragraphe précédent et présentée par le Secrétariat de l'ONU, le Rapporteur spécial constate que le texte qui figure dans le document exposant les suggestions du Secrétariat est précisément celui qui apparaît au paragraphe 1 du texte anglais de cet article, tel qu'il est actuellement rédigé. Cela est certainement imputable à une erreur typographique, et le Rapporteur spécial se permet de suggérer que, compte tenu des explications données par le Secrétariat, la modification que celui-ci propose d'apporter consiste à mettre le mot « residence » au pluriel (voir A/CN.4/L.162/Rev.1/Corr.1). Dans cette hypothèse, le Rapporteur spécial pourrait accepter cette modification. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit conservé sous sa forme actuelle, sous réserve de la modification de forme visée ci-dessus. L'article 31 se lirait donc comme suit :

Article 31. — Inviolabilité de la demeure et des biens

1. La demeure privée du représentant permanent, ainsi que celle des membres du personnel diplomatique de la mission permanente, jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission permanente.

2. Leurs documents, leur correspondance et, sous réserve du paragraphe 3 de l'article 32, leurs biens jouissent également de l'inviolabilité.

[96] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 10.

Article 32. — Immunité de juridiction

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations formulées par les gouvernements et les organisations internationales au sujet de l'article 32 portent sur l'article dans son ensemble, et plus particulièrement, compte tenu du paragraphe 4 du commentaire de la Commission relatif à cet article, sur l'alinéa *d* du paragraphe 1.

Article dans son ensemble

2. Un gouvernement [Chypre] a souligné l'importance qu'il attache à la disposition énnoncée à l'article 32.

Alinéa d *du paragraphe 1*

3. Au paragraphe 4 de son commentaire sur l'article 32, la Commission a indiqué que, « après un long débat », elle n'avait pas été en mesure, « en raison d'une profonde divergence d'opinions, de prendre de décision sur le fond de la disposition figurant à l'alinéa *d* du paragraphe 1 ». La Commission a ajouté qu'elle avait « décidé de mettre cette disposition entre crochets et de la signaler à l'attention des gouvernements ».

4. Au cours du débat qui a eu lieu sur ce point à la Sixième Commission,

Un certain nombre de représentants ont appuyé la disposition énoncée au paragraphe 1, *d*, de l'article 32, qui permettait de protéger les victimes d'accidents de la circulation. Quelques représentants ont estimé que l'exception prévue dans ce paragraphe devait être étendue aux accidents occasionnés par un véhicule utilisé pendant l'exercice de fonctions officielles. Certains représentants ont estimé également qu'il faudrait adopter des dispositions prévoyant que les représentants auprès d'organisations internationales seraient tenus de contracter une assurance couvrant leur responsabilité du chef des accidents causés par les véhicules qu'ils utilisent. Certains représentants ont estimé à cet égard que ces dispositions devaient être rédigées de manière à ne pas permettre aux compagnies d'assurance de se soustraire à leurs obligations en invoquant l'immunité de l'assuré [97].

5. Un certain nombre de représentants ont estimé en revanche que

les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques offraient une meilleure solution que celle prévue au paragraphe 1, *d*. On a fait valoir que si une telle disposition était à sa place dans une convention concernant les missions spéciales, qui avaient un caractère temporaire, elle ne conviendrait pas pour ce qui est des missions permanentes. On a souligné également que les articles 34, 45 et 50 du projet offraient des garanties suffisantes pour couvrir la situation en question [98].

6. Se référant à l'article 34, quelques représentants ont déclaré que

l'on pouvait régler le problème par une renonciation de caractère général. D'autres ont estimé cependant que le paragraphe 1, *d*, de l'article 32 devait être complété par une phrase analogue à la disposition figurant à l'article 34, qui prévoyait que l'Etat d'envoi devait faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable du litige, sans qu'il soit nécessaire de renoncer à l'immunité [99].

7. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Israël] a déclaré qu'il avait pris note du paragraphe 4 du commentaire et qu'il reconnaissait le lien qui existe entre, d'une part, l'alinée *d* du paragraphe 1 de l'article 32 et, d'autre part, l'article 34 du projet d'articles, mais qu'il préférait « pour le moment réserver sa position sur l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 32 ».

8. Plusieurs gouvernements [Belgique, Finlande, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse] ont été favorables au maintien de la disposition figurant à l'alinéa *d* du paragraphe 1. Cette disposition a été jugée « raisonnable et nécessaire » [Japon]. Il a été dit aussi [Finlande] que, bien que des arguments solides aient été avancés en faveur de l'une et l'autre des deux solutions envisagées dans le commentaire de la Commission, à savoir l'inclusion ou le rejet de cette disposition, la première semblait être « la meilleure du point de vue de la clarté ». En outre, un gouvernement [Pays-Bas] a mentionné le fait que sa délégation à la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques avait déjà recommandé l'inclusion d'une disposition de cette nature. On a fait observer à ce propos [Finlande, Royaume-Uni] que cette disposition figurait maintenant à l'alinée *d* du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention sur les missions spéciales.

9. A ce propos, un gouvernement [Suède] a dit :

Il ne fait aucun doute que l'on a de plus en plus tendance, sous la pression de l'opinion publique, à limiter l'immunité dans le cas d'accidents de la circulation; cette tendance a notamment trouvé son expression dans le rapport du Conseil de l'Europe sur les privilèges et immunités des organisations internationales [100].

Le même gouvernement a fait observer que le fait que la Convention sur les relations diplomatiques ne contenait pas de disposition à cet effet ne pouvait guère être considéré comme un argument décisif étant donné que la Convention et le projet d'articles n'étaient pas absolument comparables à cet égard — la Convention traitait des immunités accordées par un Etat accréditaire et le projet d'articles des immunités accordées par un Etat hôte, et les problèmes que causaient les immunités pouvaient très bien être beaucoup plus importants dans ce dernier cas. De plus, comme on l'avait déjà souligné, l'opinion avait évolué depuis 1961 et tendait maintenant à restreindre l'immunité de juridiction, en particulier dans les cas d'accidents de la circulation. A son avis, « un élément de développement progressif » (pour reprendre l'expression employée par la Commission au paragraphe 3 de son commentaire de l'article 26) devait être introduit dans l'article 32.

10. Un autre gouvernement [Pays-Bas] a rappelé que, au paragraphe 30 de ses observations sur le projet d'articles relatifs aux missions spéciales [101], il avait proposé qu'en ce qui concerne ces missions « la règle de non-immunité en cas d'action civile pour dommages résultant

---

[97] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 44.

[98] *Ibid.*, par. 45.

[99] *Ibid.*, par. 46.

[100] Conseil de l'Europe, *Privilèges et immunités des organisations internationales : Résolution 69 (29) adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 26 septembre 1969, et Rapport explicatif*, Strasbourg, 1970.

[101] *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 432 et suiv., doc. A/6709/Rev.1, annexe I, sect. 18.

d'accidents de la circulation routière soit étendue aux voyages officiels ». Après avoir examiné s'il convenait de faire une proposition semblable dans le cas du présent projet, ce gouvernement a été d'avis que la similarité entre les missions permanentes accréditées auprès des Etats et les missions permanentes accréditées auprès des organisations internationales

justifie que l'immunité accordée à cet égard en vertu du projet ait un champ d'application plus large que celle qui est donnée par la Convention sur les missions spéciales aux missions diplomatiques *ad hoc*.

11. De l'avis de ce même gouvernement,

Si la disposition proposée est adoptée, la question de l'incorporation dans le présent projet d'articles d'une disposition exigeant des diplomates bénéficiant de l'immunité une assurance aux tiers perdra beaucoup de son intérêt. D'ailleurs, de nombreux Etats imposent déjà une obligation de cette nature.

Cependant, un autre gouvernement [Japon] a émis l'opinion qu'outre la disposition de l'alinéa *d* il conviendrait d'inclure dans le projet

des dispositions obligeant les membres des missions permanentes à être assurés contre la responsabilité en cas d'accident occasionné par des véhicules qu'ils utilisent.

12. Deux autres gouvernements ont estimé qu'au lieu de conserver l'alinéa *d* il serait préférable d'inclure dans le projet une disposition concernant l'assurance. A ce propos, un gouvernement [Madagascar] a déclaré ce qui suit :

L'expérience ayant montré qu'il est quelque peu illusoire de s'en remettre à la bonne volonté des Etats pour aboutir dans des délais normaux à un règlement équitable de ce genre d'affaire, [...] il serait bon d'aplanir les difficultés que rencontrent les victimes des accidents de la circulation pour obtenir réparation.

Cependant, la disposition dont il s'agit [alinéa *d*] ne [...] semble pas procurer un moyen efficace pour y parvenir. Comment, en effet, pourra-t-on établir que le véhicule a été utilisé en dehors des fonctions officielles? Est-ce la juridiction saisie qui statuera sur ce point? Devra-t-elle se référer à l'interprétation donnée par la mission permanente, ou pourra-t-elle passer outre? Devra-t-elle surseoir ou statuer? *Quid* d'une utilisation « à l'occasion des fonctions » ? La réponse à donner à ces questions sera malaisée, et les lenteurs ou conflits qui pourront en découler iront à l'encontre du but recherché.

Mieux vaudrait sans doute prévoir l'obligation pour les missions permanentes de souscrire une assurance couvrant tous les dommages que leurs véhicules causeraient à des tiers. On éviterait de la sorte d'introduire une nouvelle exception dans le domaine des immunités, tout en réglant un problème irritant pour les Etats hôtes.

13. Un autre gouvernement [Australie], après avoir mentionné les « difficultés qu'ont rencontrées les membres de la Commission au sujet des accidents imputables à l'usage de véhicules automobiles », qui ressortaient, « notamment, du commentaire de la Commission relatif à l'article 32 », a émis l'opinion ci-après :

L'apparition des automobiles et la fréquence des accidents imputables à leur emploi ont entraîné, dans le monde entier, des modifications des notions juridiques traditionnelles. Certains Etats en sont même arrivés au point d'exclure toute notion de faute en ce qui concerne l'obtention d'une indemnisation dans le cas d'un dommage dû à des accidents de la circulation. Dans d'autres Etats, on n'est pas allé si loin dans la modification des concepts traditionnels, mais l'assurance y est obligatoire sous différentes formes, et le fait de ne pas s'assurer pour un dommage résultant d'un tel accident constitue un délit ou un quasi-délit. Il se pourrait que l'adoption de dispositions obligeant les représentants auprès d'organisations internationales à s'assurer en prévision d'accidents causés par les véhicules qu'ils utilisent contribue à résoudre les divergences d'opinions qui se sont fait jour à ce sujet au sein de la Commission. Si l'on retenait cette solution, il importerait, cela va sans dire, d'adopter une disposition visant à ce que les compagnies d'assurances ne puissent pas exercer librement leur droit de subrogation aux fins de faire valoir l'immunité diplomatique de l'assuré.

14. Deux gouvernements ont fait savoir qu'ils étaient opposés à l'inclusion de l'alinéa *d* dans l'article. Un gouvernement [Yougoslavie] a considéré que

Il n'est pas indispensable d'introduire dans l'article 32 l'exception prévue à l'alinéa *d* du paragraphe 1, surtout pour la raison que l'application d'un critère fonctionnel est une question très complexe.

De l'avis d'un autre [Belgique], bien qu'une clause comme celle de l'alinéa *d* soit « certainement fort intéressante », le problème était de savoir

si elle n'aurait pas dû figurer dans la Convention sur les relations diplomatiques. En effet, s'il importe de ne pas privilégier les représentations permanentes au-delà de ce qui est prévu pour les missions diplomatiques, on peut se demander s'il est équitable de corriger le statut dont bénéficient ces dernières par des adjonctions qui ne joueraient qu'au détriment des premières.

15. Le secrétariat de l'UNESCO a adopté un point de vue semblable à celui qui est décrit au paragraphe précédent. Il est dit dans ses observations :

A l'*article 32*, je considère qu'il convient de supprimer définitivement l'alinéa *d*, mis entre crochets. Une telle disposition constituerait une exception à l'immunité de juridiction civile, et pourrait être à l'origine d'autres exceptions peu opportunes. Le problème de l'action judiciaire résultant du contrat d'assurance responsabilité civile ne me paraît pas pertinent, la victime d'un accident d'automobile ayant, dans la plupart des Etats, une action directe contre l'assureur — action qui peut être exercée même si l'assuré, au bénéfice de l'immunité de juridiction, ne peut être traduit en justice. Je pense qu'il convient, ainsi que l'indique le commentaire (par. 4), « de suivre le précédent de Vienne », et de s'en tenir aux principes énoncés dans les projets d'articles 34 et 45 — et non pas 44 (comme l'indique à tort, dans la version française, l'avant-dernière phrase du paragraphe 4 du commentaire) — [...].

16. Pour ce qui est de la portée de l'alinéa *d*, un gouvernement [Pays-Bas] a recommandé que cet alinéa « vise également les aéronefs et les bateaux, qui peuvent eux aussi occasionner des dommages considérables ».

17. S'agissant du libellé de l'alinéa *d*, un gouvernement [Belgique] a émis l'opinion que « la notion de fonctions officielles peut donner lieu à des interprétations extensives et mériterait d'être précisée ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

18. Le Rapporteur spécial constate tout d'abord que, à l'exception de l'alinéa *d* du paragraphe 1, dont il sera question plus loin, l'article 32 n'a pas fait l'objet d'observations de la part des gouvernements ou des organisations internationales. Comme les dispositions de cet article autres que le paragraphe 1, *d*, n'appellent aucune observation de sa part, le Rapporteur spécial propose de les conserver sous leur forme actuelle.

19. En ce qui concerne la disposition énoncée à l'alinéa *d* du paragraphe 1, le Rapporteur spécial se réfère au paragraphe 4 du commentaire de la Commission sur cet article, où il est dit que, « après un long débat, la Commission n'a pas été en mesure, en raison d'une profonde divergence d'opinions, de prendre de décision sur le fond de la disposition ». Les observations que les gouvernements et les organisations internationales ont formulées sur ce point, telles qu'elles ont été systématiquement exposées dans la section précédente, confirment l'existence de la divergence d'opinions signalée par la Commission. Il ressort des opinions exprimées à la Sixième Commission et dans les observations écrites que trois points de vue différents se sont fait jour à ce sujet : *a*) pour le maintien de cette disposition; *b*) contre le maintien de cette disposition; *c*) pour l'insertion d'une autre disposition relative à l'assurance.

20. Pour ce qui est du premier point de vue, les questions suivantes ont été posées : la disposition en question ne devrait-elle pas être étendue à l'utilisation de véhicules dans l'accomplissement de fonctions officielles et, dans l'affirmative, la notion de « fonctions officielles » ne devrait-elle pas être précisée? Cette disposition ne devrait-elle pas être complétée par d'autres dispositions exigeant la souscription d'une assurance et, dans l'affirmative, comment rédiger ces dispositions de telle sorte que les compagnies d'assurances ne puissent pas se soustraire à leurs obligations? Cette disposition ne devrait-elle pas être complétée par une phrase inspirée de la disposition qui figure à l'article 34? Enfin, la disposition de l'alinéa *d* ne devrait-elle pas viser également les aéronefs et les bateaux?

21. Les arguments qui ont été avancés à l'appui des trois points de vue mentionnés ci-dessus sont, d'une façon générale, les mêmes que ceux qui ont été présentés à la Commission; certains d'entre eux sont reproduits au paragraphe 4 du commentaire de la Commission relatif à cet article. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial considère que les observations des gouvernements et des organisations internationales ne sont pas suffisantes, en elles-mêmes, pour donner à la Commission une indication nette quant à la façon dont cette question devrait être résolue en définitive.

22. Pour sa part, le Rapporteur spécial tient à rappeler la proposition qu'il a faite au cours des débats de la Commission, tendant à « maintenir l'article 31 tel quel, sans l'adjonction proposée [de l'alinéa *d* du paragraphe 1], compte tenu des dispositions des articles 33 et 44 [102] ». Le Rapporteur spécial demeure du même avis.

23. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial pense qu'il convient d'inclure la disposition de l'alinéa *d* du paragraphe 1 dans le texte de l'article 32 qu'il doit soumettre à la Commission sous la même forme que la Commission l'a présentée aux gouvernements et aux organisations internationales, c'est-à-dire entre crochets. Sous réserve de la décision finale que la Commission pourra prendre au sujet de la disposition entre crochets, l'article 32 se lirait donc comme suit :

Article 32. — Immunité de juridiction

1. Le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat hôte. Ils jouissent également de l'immunité de sa juridiction civile et administrative, sauf s'il s'agit :

***a*) D'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que la personne en cause ne le possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission permanente;**

***b*) D'une action concernant une succession dans laquelle la personne en cause figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'Etat d'envoi;**

***c*) D'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par la personne en cause dans l'Etat hôte en dehors de ses fonctions officielles;**

[*d*) D'une action en réparation pour dommages résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles de la personne en cause.]

2. Le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

3. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente, sauf dans les cas prévus aux alinéas *a*, *b* [et] *c* [et *d*] du paragraphe 1 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de sa demeure.

4. L'immunité de juridiction du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente dans l'Etat hôte ne saurait l'exempter de la juridiction de l'Etat d'envoi.

Article 33. — Renonciation à l'immunité

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations présentées par les gouvernements et les organisations internationales au sujet de l'article 33 ont porté sur la nature du principe de la renonciation à l'immunité consacré par l'article 33, et en particulier sur les paragraphes 1 et 3 de l'article.

Nature du principe de la renonciation à l'immunité

2. Le Gouvernement suisse et les secrétariats de deux organisations internationales [UIT, BIRD] ont examiné cette question dans leurs observations relatives à l'article 33 ou à l'article 34 ou à l'un et l'autre de ces articles, l'article 34 étant celui qui impose en principe le devoir de renoncer à l'immunité en ce qui concerne les actions civiles. Etant donné que, dans la présentation actuelle du projet, les articles 33 et 34 énoncent respectivement la règle générale et l'exception à cette règle, le Rapporteur spécial a jugé opportun de grouper toutes les observations de caractère général sous l'article 33. Dans ses observations, le Gouvernement suisse

déplore [...] que ce texte [article 34] soit en retrait sur les conventions en vigueur dans le domaine des organisations internationales, conventions qui stipulent « le droit et le devoir » de l'Etat d'envoi de lever l'immunité de juridiction, sans limiter « le devoir » au cas de l'immunité civile. Il est convenu que la disposition autorisant 'Etat d'envoi à lever l'immunité diplomatique d'un agent diplomatique, qui figure à l'article 32 de la Convention sur les relations

[102] *Ibid.*, *1969*, vol. I, p. 29, 995e séance, par. 70.

diplomatiques, n'est pratiquement jamais appliquée. La sanction en matière pénale est en général la demande de rappel ou la déclaration de *persona non grata*. Cette dernière institution n'est pas prévue par le projet, pour les mêmes raisons qui excluent une véritable procédure d'agrément. Le rappel est possible dans le cas de l'article 45, paragraphe 2, disposition qui [...] ne donne pas entièrement satisfaction.

On peut relever à ce propos qu'un des motifs qui ont conduit à accorder à l'agent diplomatique ce qui est en pratique une totale impunité réside dans le fait que, en tant qu'intermédiaire entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire, il peut être exposé, par un exercice tout à fait régulier de ses fonctions, à susciter le ressentiment de l'Etat accréditaire. Dans le cas du représentant permanent, une telle hypothèse est beaucoup moins probable, car l'activité du représentant au sein de l'organisation n'a en général rien à voir avec l'Etat hôte. Il se justifierait donc de prévoir non seulement un droit, mais, comme dans les accords existant avec et sur les organisations internationales, un « devoir » de lever l'immunité dans les cas autres que ceux visés à l'article 34.

3. Le secrétariat de l'UIT a fait la déclaration suivante :

Nous négocions actuellement avec la Suisse un accord de siège destiné à remplacer l'échange de lettres de 1948 aux termes duquel le bénéfice de l'Accord conclu entre la Suisse et l'ONU était étendu à l'UIT. Il peut être intéressant de signaler que la Confédération suisse a demandé que l'article ci-après soit inclus dans le nouvel accord :

> « *Article 13. — Objet des privilèges et immunités accordés aux représentants*
>
> « Les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des membres de l'Union non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Union. Par conséquent, un membre de l'Union a non seulement le droit, mais le devoir, de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité entraverait l'action de la justice et où elle peut être levée sans compromettre les fins pour lesquelles elle avait été accordée. »

4. S'étant référé aux paragraphes 1 et 2 du commentaire de la Commission sur l'article 33, le secrétariat de la BIRD dit qu'il regrette que la disposition « louable » contenue dans la deuxième phrase de la section 14 (art. IV) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, disposition qui est citée dans le paragraphe 1 dudit commentaire et reproduite dans l'article mentionné par l'UIT (voir paragraphe précédent), « n'ait été reprise que sous une forme atténuée dans l'article 34 ».

Paragraphe 1

5. Un gouvernement [Israël] a proposé

de remplacer, au paragraphe 1 du texte anglais, les mots « The immunity from jurisdiction of the permanent representative or members of the diplomatic staff of the permanent mission and persons enjoying immunity under article 40 » par les mots « The immunity from jurisdiction of the permanent representative or members of the diplomatic staff of the permanent mission, and of persons enjoying immunity under article 40 ».

6. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a exprimé l'opinion que

le texte [anglais] devrait être modifié comme suit : « The immunity from jurisdiction of the permanent representative *and* members of the diplomatic staff of the permanent mission and *of* persons enjoying immunity under article 40 [...] ».

Pour le Secrétariat,

trois catégories de personnes étant mentionnées, il semble n'y avoir aucune raison d'employer le mot « or » entre la première et la deuxième catégorie et le mot « and » entre la deuxième et la troisième. La modification proposée rapproche le libellé de celui du paragraphe 1 de l'article 32 de la Convention sur les relations diplomatiques, qui dit « and of persons enjoying immunity » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

Paragraphe 3

7. D'après le secrétariat de l'UNESCO,

Il [...] paraît fondé de prévoir que, dans la situation visée au paragraphe 3, l'intéressé « n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale », mais [...] à la demande reconventionnelle il conviendrait d'ajouter l'appel, ainsi que l'indiquent généralement les auteurs du droit diplomatique. On ne voit en effet pas comment le bénéficiaire d'un statut privilégié qui aurait obtenu un jugement pourrait faire obstacle à l'appel de son adversaire en faisant état de son immunité de juridiction.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

8. En ce qui concerne la question de savoir si la disposition concernant la renonciation à l'immunité devrait parler non seulement d'un « droit » mais aussi d'un « devoir » dans les cas autres que ceux prévus à l'article 34, le Rapporteur spécial prend note des arguments avancés en particulier par le Gouvernement suisse. A ce sujet, il tient à rappeler que, bien que la section 14 (art. IV) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et la section 16 (art. V) de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées mentionnent toutes deux un « droit » et un « devoir », la renonciation à l'immunité est présentée uniquement comme un « droit » dans les dispositions pertinentes des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires (art. 32 et 45, respectivement) et de la Convention sur les missions spéciales (art. 41). Le Rapporteur spécial rappelle également que, en matière de privilèges et immunités, le principe adopté par la Commission à l'égard du projet d'articles, qui consiste à assimiler les missions permanentes aux missions diplomatiques, a été très généralement approuvé par les gouvernements et les organisations internationales, et notamment par le Gouvernement suisse dans des termes dépourvus d'ambiguïté. Le Rapporteur spécial se permet également d'appeler l'attention sur le fait qu'une disposition relative au « devoir » de renoncer à l'immunité en ce qui concerne les actions civiles est insérée dans le projet d'articles, sous forme d'article distinct (art. 34), et qu'une explication est donnée à ce sujet au paragraphe 2 du commentaire de la Commission relatif audit article 34. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial est d'avis qu'il n'existe aucune raison majeure de s'écarter du système adopté dans les conventions sur le droit diplomatique en mentionnant un « devoir » dans l'article 33.

9. Touchant les observations d'ordre rédactionnel relatives au paragraphe 1 de l'article 33, le Rapporteur spécial accepte le remplacement, dans le texte anglais, du mot « or » par « and », entre « representative » et « members », et l'insertion du mot « of » devant « persons » (sans virgule devant « of »), ces modifications améliorant à son avis le libellé.

10. En ce qui concerne les observations du secrétariat de l'UNESCO, reproduites au paragraphe 7 ci-dessus, le Rapporteur spécial ne pense pas que le libellé actuel de l'article 33 justifie l'objection faite, selon laquelle « on ne voit [...] pas comment le bénéficiaire d'un statut privilégié qui aurait obtenu un jugement pourrait faire obstacle à l'appel de son adversaire en faisant état de son immunité de juridiction ». Sur ce point, le Rapporteur spécial renvoie au paragraphe 4 de l'article, qui prévoit expressément que c'est « quant aux mesures d'exécution du jugement » que « la renonciation à l'immunité de juridiction [...] n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité ». Des termes de cette disposition, il faut conclure que ce n'est qu'au stade des « mesures d'exécution du jugement » qu'une personne peut se prévaloir de l'immunité de juridiction, puisqu'une renonciation distincte est nécessaire pour qu'un jugement puisse être exécuté à l'encontre d'une personne bénéficiant d'un statut privilégié. Le stade auquel le jugement est « exécutoire » marque nécessairement l'aboutissement de toute la procédure judiciaire qui est née de la demande introductive d'instance, et dont l'appel n'est éventuellement qu'une des phases. Tant qu'il existe une possibilité d'appel, le jugement d'un tribunal inférieur ne peut être réputé « exécutoire ». La situation est différente quand il s'agit d'une demande reconventionnelle, qui implique une procédure distincte, que celle-ci soit liée ou non à la procédure née de la demande initiale. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial estime qu'il serait superflu de mentionner l'« appel », comme cela a été suggéré.

11. Pour les raisons qui viennent d'être exposées, le Rapporteur spécial propose de conserver le libellé actuel de l'article 33, sous réserve des modifications de rédaction mentionnées au paragraphe 9 ci-dessus. L'article se lirait donc comme suit :

Article 33. — Renonciation à l'immunité

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'immunité de juridiction du représentant permanent, des membres du personnel diplomatique de la mission permanente et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'article 40.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si le représentant permanent, un membre du personnel diplomatique de la mission permanente ou une personne bénéficiant de l'immunité de juridiction en vertu de l'article 40 engage une procédure, il n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Article 34. — Règlement des litiges en matière civile

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Durant les débats de la Sixième Commission,

Quelques représentants ont jugé les dispositions de l'article 34 judicieuses et nécessaires. D'autres, tout en reconnaissant que cet article était souhaitable en soi, ont estimé qu'il n'avait peut-être pas sa place dans un texte juridique, étant donné que l'obligation qui y était prévue à charge de l'Etat d'envoi dépendait dans une très large mesure des critères subjectifs adoptés par cet Etat. On a suggéré à cet égard qu'il conviendrait de remplacer dans la dernière phrase l'expression « il doit faire tous ses efforts pour aboutir » par les mots « il doit aboutir » [103].

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Belgique] a dit que

Cet article, qui reprend le dispositif de la résolution II (Examen des demandes privées) annexée à la Convention sur les relations diplomatiques [104], n'apporte rien de plus que la recommandation contenue dans ladite résolution, puisqu'en fin de compte il repose sur la libre appréciation et sur le bon vouloir de l'Etat d'envoi.

3. Cinq autres gouvernements se sont déclarés favorables à la disposition prévue à l'article 34. Le Gouvernement suisse

considère comme un progrès important le fait que le principe énoncé dans la résolution II accompagnant la Convention sur les relations diplomatiques ait été incorporé dans le texte de l'article 34, et qu'aujourd'hui une obligation claire soit stipulée à la charge de l'Etat d'envoi.

Un autre gouvernement [Yougoslavie] estime — dans ses observations sur l'article 32 — que

Les dispositions de l'article 34 du projet garantissent d'une manière satisfaisante les intérêts de l'Etat hôte ainsi que l'exercice des fonctions du représentant permanent.

Un troisième gouvernement [Royaume-Uni] « appuie l'inclusion de cette disposition dans le corps de la convention elle-même, car il s'agit d'une mesure positive de nature à rassurer l'opinion parlementaire et publique ». D'autres gouvernements [Israël, Japon] ont exprimé l'espoir que cet article serait conservé dans le texte définitif.

4. L'UNESCO estime que la portée du principe établi par l'article « ne doit pas être sous-estimée ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. Le Rapporteur spécial constate que la majorité des observations de gouvernements et d'organisations internationales sont favorables à la décision prise par la Commission de faire figurer ces dispositions dans un article du projet. Pour ce qui est de la suggestion faite à la Sixième Commission et mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial fait observer que c'est précisément sur la base de cette décision que l'article a été rédigé dans des termes qui sont ceux d'une convention juridique, et non pas d'une simple recommandation, et qu'on a employé le mot « doit ». Cela étant, il ne parvient pas à comprendre comment, alors que l'article impose expressément une obligation, on peut soutenir qu'il «n'apporte rien de plus que la recommandation [...], puisqu'en fin de compte il repose sur la libre appréciation et sur le bon vouloir de l'Etat d'envoi». En outre, le Rap-

[103] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 47.

[104] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 62.X.1), p. 100.

porteur spécial ne peut accepter, comme cela a été proposé, de supprimer à la dernière phrase les mots « faire tous ses efforts pour ». A son avis, ces mots — qui figurent, sous une forme équivalente, à la fois dans la résolution II adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques et dans la résolution 2531 (XXIV) de l'Assemblée générale — n'affaiblissent pas le caractère obligatoire des dipositions de l'article, mais déterminent la portée de l'obligation. Le Rapporteur spécial estime que les limites qui sont ainsi fixées à l'obligation sont celles qui conviennent dans le contexte de l'article : il serait impossible d'imposer au seul Etat d'envoi l'obligation « d'aboutir à un règlement équitable », étant donné qu'il y a au moins la partie adverse dans le litige en question qui a elle aussi un rôle à jouer dans la recherche de ce règlement.

6. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose de conserver le libellé actuel de l'article. L'article 34 se lirait donc comme suit :

Article 34. — Règlement des litiges en matière civile

L'Etat d'envoi doit renoncer à l'immunité de l'une des personnes mentionnées au paragraphe 1 de l'article 33 en ce qui concerne les actions civiles intentées dans l'Etat hôte lorsqu'il peut le faire sans que cela entrave l'accomplissement des fonctions de la mission permanente. Si l'Etat d'envoi ne renonce pas à l'immunité, il doit faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable du litige.

Article 35. — Exemption de la législation sur la sécurité sociale

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations présentées par les gouvernements et les organisations internationales au sujet de l'article 35 concernent, soit l'article dans son ensemble, soit plus particulièrement les paragraphes 1, 2 (première phrase et alinéa *b*) et 3 de l'article, ainsi que le paragraphe 5 (à propos de la question soulevée au paragraphe 3 du commentaire de la Commission sur cet article).

Article dans son ensemble

2. Dans ses observations, le secrétariat de l'AIEA dit ce qui suit :

L'*article 35* dispose que le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente, en tant qu'employeurs ou employés, sont exempts des dispositions sur la sécurité sociale en vigueur dans l'Etat hôte; cet article ne stipule pas, toutefois, que l'employeur du représentant permanent et des membres du personnel diplomatique bénéficie également de cette exemption.

3. Un gouvernement [Canada], tout en reconnaissant que cet article « paraît être satisfaisant », ajoute :

Cependant, il pourrait être nécessaire de préciser que l'exemption de la législation sur la sécurité sociale de l'Etat hôte conférée par cet article ne s'étend pas à une exemption des taxes de sécurité sociale de caractère indirect, et n'est donc pas en contradiction avec l'intention de l'alinéa *a* de l'article 36, qui autorise l'Etat hôte à prélever des impôts indirects.

Paragraphe 1

4. Dans ses observations concernant la rédaction du texte, le Secrétariat de l'ONU suggère de supprimer, à la fin du paragraphe 1, les mots « qui peuvent être ». Bien que ces mots figurent à l'article 33, paragraphe 1, de la Convention sur les relations diplomatiques et à l'article 32, paragraphe 1, de la Convention sur les missions spéciales, le Secrétariat considère que ce libellé est

erroné, car il signifie que les intéressés sont exempts des dispositions sur la sécurité sociale du type envisagé qui incidemment se trouveraient être en vigueur dans l'Etat hôte. Ce n'est pas là l'idée qu'on cherche à exprimer (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B); A/CN.4/L.163, sect. B).

Paragraphe 2

5. Selon le Gouvernement suisse, à propos de l'utilisation des termes « personnes qui sont au service privé exclusif » dans le premier membre de phrase de ce paragraphe,

Il semble que, en introduisant dans la Convention sur les missions spéciales l'expression « personnes au service privé » des membres de la mission — au lieu de l'expression « domestiques privés », employée par la Convention sur les relations diplomatiques —, on ait entendu tenir compte des différences existant entre les missions permanentes et les missions spéciales qui ont un caractère temporaire et dont les membres n'emploient souvent pas, pour cette raison, de domestiques. Il semble préférable, dans le cadre du présent projet, de s'en tenir à la formule de la Convention sur les relations diplomatiques.

6. Dans ses observations de rédaction (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B), le Secrétariat de l'ONU suggère de supprimer, à l'alinéa *b*, les mots « qui peuvent être », pour les mêmes raisons que celles qu'il a invoquées à l'appui de la suggestion analogue faite au sujet du paragraphe 1 de l'article [105].

Paragraphe 3

7. Dans ses observations de rédaction (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B), le Secrétariat de l'ONU suggère qu'au début du texte anglais du paragraphe 3, les mots « who employ » soient remplacés par « if they employ », étant donné que tous les représentants permanents et tous les membres du personnel diplomatique n'emploient pas forcément des personnes non exemptées. Le Secrétariat renvoie à ce sujet au passage correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 33, par. 3), qui est ainsi rédigé : « *A* diplomatic agent who employs... », ce qui, selon le Secrétariat, indique bien qu'il ne s'agit pas nécessairement de tous les agents diplomatiques.

Paragraphe 5 (question soulevée au paragraphe 3 du commentaire de la Commission)

8. Au paragraphe 3 de son commentaire relatif à cet article, la Commission a indiqué qu'elle

se propose d'examiner, au vu des observations qu'elle recevra des gouvernements, si le paragraphe 5 est nécessaire étant donné les dispositions des articles 4 et 5 du projet.

9. Trois gouvernements ont formulé des observations écrites sur la question ainsi soulevée. L'un d'entre eux

[105] Voir ci-dessus par. 4.

[Pays-Bas] a fait savoir que sa réponse « est négative ». Pour un autre [Israël], le paragraphe 5 « n'ajoute rien aux dispositions des articles 4 et 5 et [...] pourrait avantageusement être supprimé ». De même, un troisième gouvernement [Suède] estime que,

Etant donné que les dispositions générales des articles 4 et 5 couvrent apparemment la disposition particulière énoncée au paragraphe 5 de l'article 35, ce paragraphe pourrait être supprimé.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

10. En ce qui concerne les observations présentées par l'AIEA, telles qu'elles sont reproduites ci-dessus au paragraphe 2, le Rapporteur spécial note que l'interprétation selon laquelle « l'article 35 dispose que le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente, en tant qu'employeurs ou employés, sont exempts... » ne peut être prise à la lettre, étant donné les dispositions du paragraphe 3 de l'article, selon lesquelles, lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions prévues par ces dispositions, « le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique [...] doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat hôte imposent à l'employeur ». De plus, le Rapporteur spécial ne voit pas pourquoi une disposition accordant une exemption au représentant permanent et aux membres du personnel diplomatique « en tant qu'employeurs ou employés » nécessiterait, comme l'affirme l'AIEA, une disposition correspondante en faveur de « l'employeur du représentant permanent et des membres du personnel diplomatique ». Quoi qu'il en soit, de l'avis du Rapporteur spécial, une disposition en ce sens ne serait pas à sa place dans le projet à l'examen. Le Rapporteur estime en effet que, si l'on s'en tient à l'optique générale adoptée par l'AIEA dans ses observations, le seul « employeur » possible du représentant permanent et des membres du personnel diplomatique est l'Etat d'envoi, puisque les dispositions de l'article 46 (Activité professionnelle) excluent la possibilité pour les intéressés d'avoir un autre « employeur ». Cela étant, et compte tenu de l'importance fondamentale attachée au principe de l'immunité de l'Etat dans le droit des relations diplomatiques, le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit nécessaire de faire expressément mention de cette immunité dans l'article à l'examen, qui a trait à l'exemption de la législation sur la sécurité sociale.

11. En ce qui concerne l'observation reproduite au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial estime que le texte de l'alinéa *a* de l'article 36 est rédigé en termes assez généraux pour s'appliquer également aux taxes de sécurité sociale de caractère indirect. Cependant, si la Commission le désire, ce point pourrait être mentionné dans le commentaire de la Commission relatif au texte définitif, soit de l'article 35, soit de l'article 36.

12. Pour ce qui est des modifications de rédaction que le Secrétariat de l'ONU suggère d'apporter au paragraphe 1, consistant à ajouter « the » devant « social » dans le texte anglais et à supprimer les mots « qui peuvent être », le Rapporteur spécial reconnaît qu'elles amélioreraient le texte et il leur donne donc son accord.

13. En ce qui concerne l'observation du Gouvernement suisse reproduite au paragraphe 5 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie au paragraphe 2 du commentaire de la Commission, qui donne du changement de terminologie une explication que le Rapporteur juge convaincante et qui n'a rien à voir avec les différences pouvant exister entre les missions en raison de leur caractère « temporaire» ou « permanent ».

14. A l'égard de la suggestion de rédaction faite par le Secrétariat de l'ONU au sujet du paragraphe 2, la position du Rapporteur spécial est la même que celle qui est indiquée au paragraphe 12 ci-dessus.

15. Le Rapporteur spécial approuve la façon de voir du Secrétariat de l'ONU indiquée au paragraphe 7 ci-dessus, quant au sens des mots « who employ », au paragraphe 3 de l'article. Il estime cependant que la version modifiée proposée par le Secrétariat (« if they employ ») appellerait les mêmes objections. Selon le Rapporteur, ce qui importe en la matière, et qui semble être ce que recherche le Secrétariat, c'est de faire apparaître dans le libellé la notion d'*emploi réel*. Il estime qu'on pourrait y parvenir en remplaçant les mots « who employ » par « when they employ », et il propose de modifier le texte en conséquence. [Dans la version française, les mots « qui ont à leur service » seraient remplacés par « lorsqu'ils ont à leur service ».]

16. Le Rapporteur spécial reconnaît le bien-fondé des observations des gouvernements reproduites au paragraphe 9 et selon lesquelles le paragraphe 5 de l'article 35 est rendu inutile par les dispositions des articles 4 et 5 du projet. Il propose donc la suppression de ce paragraphe.

17. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose pour l'article 35 le texte ci-après :

Article 35. — Exemption de la législation sur la sécurité sociale

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article, le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente sont, pour ce qui est des services rendus à l'Etat d'envoi, exempts des dispositions sur la sécurité sociale en vigueur dans l'Etat hôte.

2. L'exemption prévue au paragraphe 1 du présent article s'applique également aux personnes qui sont au service privé exclusif du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente, à condition

***a*) Qu'elles ne soient pas ressortissantes de l'Etat hôte ou qu'elles n'y aient pas leur résidence permanente, et**

***b*) Qu'elles soient soumises aux dispositions de sécurité sociale en vigueur dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers.**

3. Le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente, lorsqu'ils ont à leur service des personnes auxquelles l'exemption prévue au paragraphe 2 du présent article ne s'applique pas, doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat hôte imposent à l'employeur.

4. L'exemption prévue aux paragraphes 1 et 2 du présent article n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat hôte, pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

Article 36. — Exemption des impôts et taxes

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations faites par les gouvernements et par les organisations internationales à propos de l'article 36 ont porté sur la phrase introductive, sur les alinéas *a* à *e*, sur l'alinéa *f* et la question posée à propos de cet alinéa au paragraphe 5 du commentaire de la Commission, et sur le paragraphe 4 dudit commentaire.

Phrase introductive

2. De l'avis d'un gouvernement [Canada],

Le Comité de rédaction pourrait peut-être envisager de remanier la phrase introductive [...] afin de préciser, dans le texte anglais, que l'expression « personal or real, national, regional or municipal » s'applique à « dues » ainsi qu'à « taxes ».

Alinéas a *à* f

3. Après avoir fait observer que

Les alinéas *b*, *c* et *d* de l'article 36 spécifient que les impôts et taxes dont sont exemptés le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente sont ceux de l'« Etat hôte », le secrétariat de l'AIEA demande :

L'absence d'une précision de ce genre aux alinéas *a*, *e* et *f* signifie-t-elle que les exemptions qui y sont prévues s'appliquent aux impôts et taxes de n'importe quel Etat?

Alinéa a

4. Tout en considérant que l'alinéa *a* est acceptable, un gouvernement [Canada] a néanmoins estimé que

Une autre solution pourrait consister à remplacer le texte par la phrase suivante : « Des impôts indirects incorporés dans le prix des marchandises ou des services, qu'ils soient facturés séparément ou non ».

Alinéa b

5. Selon un gouvernement [Canada],

Il conviendrait peut-être de remplacer le membre de phrase « à moins que la personne en cause ne les possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission permanente » par les mots « sous réserve des dispositions de l'article 26 », afin d'éviter que cette exemption ne soit élargie à l'excès.

6. Comme suite à ses observations sur l'article 26 [106], un autre gouvernement [Finlande] a estimé que

Il devrait également être précisé à l'alinéa *b* de l'article 36 que les dispositions dudit article sont également applicables [aux] parts [dans des sociétés immobilières], qui ne peuvent être considérées comme des biens immeubles.

Alinéa d

7. De l'avis d'un gouvernement [Canada],

Il semble que le membre de phrase « et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat hôte », qui est virtuellement identique à la disposition correspondante de l'alinéa *d* de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, soit moins satisfaisant que le texte de l'alinéa *d* de l'article 49 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, qui parle

« Des impôts et taxes sur les revenus privés, y compris les gains en capital, qui ont leur source dans l'Etat de résidence [Etat hôte], et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales ou financières situées dans l'Etat de résidence [Etat hôte]. »

Alinéa f *et question posée à propos de cet alinéa au paragraphe 5 du commentaire de la Commission*

8. Au cours des débats de la Sixième Commission, on a estimé « que les dispositions de l'alinéa *f* étaient trop précises [107] ».

9. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Canada] a indiqué qu'il « préférerait que les mots *en ce qui concerne les biens immobiliers* soient supprimés ».

10. Au paragraphe 5 de son commentaire de l'article 36, la Commission a déclaré :

5) Le dernier membre de phrase de l'alinéa *f* peut donner lieu à des difficultés d'interprétation, principalement parce qu'il énonce une exception à une règle qui est elle-même une exception. Il est toutefois fondé sur la disposition correspondante (art. 34) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La Commission aimerait savoir si les gouvernements ont éprouvé des difficultés d'ordre pratique dans l'application de cette disposition.

11. Trois gouvernements ont répondu à la question ainsi posée.

L'un d'eux [Pays-Bas] a souligné que dans son pays

Les droits d'enregistrement versés lors du transfert à l'Etat d'envoi de biens immobiliers destinés à un usage officiel sont remboursés. Les documents signés uniquement par des membres de missions diplomatiques étrangères sont exonérés de tous droits de timbre. Cette pratique ne soulève pas de difficulté.

Le Gouvernement suisse a indiqué que

L'application de la règle de la Convention sur les relations diplomatiques correspondant à l'alinéa *f*, bien que formulée comme exception à une exception, n'a pas causé de difficulté en Suisse.

Un autre gouvernement [Suède] a répondu qu'il n'était pas conscient de difficulté dans l'application de l'alinéa *f*.

Paragraphe 4 du commentaire de la Commission

12. Dans ses observations écrites, le secrétariat de l'UNESCO a déclaré :

Au paragraphe 4 du commentaire de l'article 36, l'exposé relatif à l'UNESCO n'est pas un reflet tout à fait exact de ce qui a été exposé dans la réponse contenue dans ma lettre en date du 2 mars 1965 *.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

13. En ce qui concerne la suggestion reproduite au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial estime que

[106] Voir ci-dessus article 26, paragraphe 6 des observations.

[107] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 48.

* Le paragraphe pertinent de cette lettre se lit comme suit :

« 22. Le régime fiscal appliqué aux délégations permanentes est en principe le même que celui dont bénéficient les ambassades.

« Les délégations n'acquittent que les taxes pour services rendus (balayage, déversement à l'égout, enlèvement des ordures ménagères) et la « contribution foncière », lorsque le délégué permanent est propriétaire d'un immeuble.

« Les délégués permanents sont exonérés de la « contribution mobilière » (impôt qui frappe les habitants de la France en fonction du logement pris à bail ou occupé) pour leur résidence principale, mais non pour leur résidence secondaire. »

du libellé actuel — étant donné notamment que le mot « and » se trouve entre les mots « dues » et « taxes » et qu'il y a une virgule après le mot « taxes » — il ressort clairement que les adjectifs « personal or real, national, regional or municipal » se rapportent à « dues » aussi bien qu'à « taxes ». De l'avis du Rapporteur spécial, si l'on avait voulu que ces adjectifs ne se rapportent qu'au mot « taxes », on aurait utilisé une autre formule plus nette.

14. Concernant les observations de l'AIEA (citées au paragraphe 3 ci-dessus), le Rapporteur spécial tient à souligner tout d'abord que les alinéas *a* à *f* ne prévoient pas des « exemptions », comme l'affirme le secrétariat de l'AIEA, mais plutôt des *exceptions* à l'exemption prévue dans la phrase introductive de l'article. De plus, il ne peut accepter l'affirmation de l'AIEA selon laquelle les alinéas *b* et *d* spécifient que les impôts et taxes auxquels s'appliquent les exemptions en question « sont ceux de l'« Etat hôte ». Dans ces deux alinéas, en effet, l'Etat hôte est mentionné non pas à propos de ses « impôts et taxes », mais à propos de l'emplacement des biens immeubles privés et de la source des revenus privés. La remarque faite par l'AIEA ne vaudrait donc que pour l'alinéa *c*. Dans ces conditions, il semble que la question posée par le secrétariat de l'AIEA à propos de l'article 36 n'appelle pas d'autres commentaires.

15. De l'avis du Rapporteur spécial, la disposition de l'alinéa *a*, qui est de caractère général, est applicable quelle que soit la manière dont sont perçus les impôts visés dans cet alinéa, et il est par conséquent inutile de préciser le texte en ajoutant les mots « qu'ils soient facturés séparément ou non », ainsi qu'il est suggéré dans les observations reproduites au paragraphe 4 ci-dessus.

16. En ce qui concerne les observations relatives à l'alinéa *b* de l'article et indiquées au paragraphe 5, le Rapporteur spécial tient à souligner que l'expression « locaux de la mission permanente », auxquels s'applique l'exemption d'impôts prévue à l'article 26, a été définie à l'alinéa *k bis* de l'article 1er (Terminologie) d'une manière qui correspond en général aux termes de l'alinéa *b* de l'article 36 que l'on suggère de modifier. De l'avis du Rapporteur, on pourrait même penser que l'expression utilisée à l'article 36 est plus restrictive que celle de l'alinéa *k bis* de l'article 1er, dans la mesure où elle comprend les mots « pour le compte de l'Etat d'envoi ». Le Rapporteur rappelle également que la disposition de l'alinéa *b* de l'article 36 reproduit (avec les changements qu'impose le contexte) la disposition de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Etant donné que cette convention contient des dispositions (alinéa *i* de l'article 1er et article 23) comparables à celles de l'alinéa *k bis* de l'article 1er et de l'article 26 du projet à l'examen, le fait d'adopter le changement proposé créerait non seulement des difficultés d'interprétation dans le contexte de la Convention sur les relations diplomatiques, mais aussi reviendrait à s'écarter inutilement du précédent que constitue cette convention.

17. Pour ce qui est de la suggestion relative à l'alinéa *b* qui est reproduite au paragraphe 6, le Rapporteur spécial fait observer que, les dispositions de l'alinéa *b* étant de caractère général, cette suggestion, qui a trait à une situation très concrète, serait peut-être plus à sa place dans le commentaire de la Commission sur le texte définitif de l'article que dans le texte de l'article lui-même.

18. Quant à l'observation figurant au paragraphe 7 et qui intéresse l'alinéa *d* de l'article, le Rapporteur spécial souligne que le texte complet de la disposition de l'alinéa *d* et celui de l'article correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 34) contiennent les mots « impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat hôte [Etat accréditaire] ». Par conséquent, les seules différences entre ces textes et celui de l'alinéa *d* de l'article 49 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires consistent en ceci que, dans cette dernière convention, les mots « relating to » sont utilisés au lieu du mot « on » avant le mot « investments » (dans le texte anglais), et les mots « y compris les gains en capital » et « ou financières » y figurent après les mots « revenus privés » et « entreprises commerciales », respectivement. Le Rapporteur spécial ne considère pas que ces différences de terminologie entraînent une différence de sens entre ces deux textes. Dans ces conditions, il n'y a à son avis aucune raison justifiant que l'on s'écarte du précédent que constitue la Convention sur les relations diplomatiques.

19. De même, en ce qui concerne la suggestion relative à l'alinéa *f* (reproduite au paragraphe 9), le Rapporteur spécial considère qu'aucune raison, autre qu'une simple raison de préférence, n'est avancée pour justifier que l'on s'écarte de la Convention sur les relations diplomatiques. Se fondant sur l'esprit dans lequel la Commission a choisi de traiter la question, le Rapporteur préférerait, pour sa part, garder cette disposition sous sa forme actuelle.

20. Etant donné que les gouvernements qui ont répondu à la question qui leur était posée ont indiqué qu'ils n'avaient pas éprouvé de difficultés d'ordre pratique dans l'application de la disposition du paragraphe *f* de l'article 34 de la Convention sur les relations diplomatiques, le Rapporteur considère qu'il convient de conserver dans le projet à l'examen le dernier membre de phrase de la disposition correspondante (alinéa *f* de l'article 36).

21. Se référant à l'observation de l'UNESCO citée au paragraphe 12 ci-dessus, le Rapporteur spécial signale que le commentaire de la Commission, qui s'inspire largement du commentaire fait par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport, tire sa source de l'Etude du Secrétariat [108]. Puisque le secrétariat de l'UNESCO juge inexacts les renseignements donnés dans ce document au sujet de l'UNESCO, le Rapporteur considère que les observations de l'UNESCO devront être prises en considération dans le cas où l'on déciderait d'inclure le passage en question dans le commentaire relatif aux texte définitif de l'article.

22. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose que l'article soit conservé sous sa forme actuelle. L'article 36 se lirait donc comme suit :

---

[108] Voir ci-dessus note 47.

Article 36. — Exemption des impôts et taxes

Le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, à l'exception :

***a*) Des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;**

***b*) Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que la personne en cause ne les possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission permanente;**

***c*) Des droits de succession perçus par l'Etat hôte, sous réserve des dispositions du paragraphe 4 de l'article 42;**

***d*) Des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat hôte et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat hôte;**

***e*) Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;**

***f*) Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre en ce qui concerne les biens immobiliers, sous réserve des dispositions de l'article 26.**

Article 37. — Exemption des prestations personnelles

Les gouvernements et les organisations internationales n'ont fait aucune observation sur l'article 37. Pour sa part, le Rapporteur spécial n'a pas non plus d'observation à faire sur le texte de cet article. Par conséquent, il propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 37 se lirait donc comme suit :

Article 37. — Exemption des prestations personnelles

L'Etat hôte doit exempter le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente de toute prestation personnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Article 38. — Exemption douanière

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. En ce qui concerne l'article 38, les gouvernements et les organisations internationales ont formulé des observations au sujet des paragraphes 1, alinéa *b*, et 2 de l'article et au sujet du paragraphe 5 du commentaire de la Commission.

Alinéa b *du paragraphe 1*

2. Deux gouvernements et le Secrétariat de l'ONU ont formulé des observations sur l'emploi du terme « his » dans la version anglaise de l'article. Dans ses observations concernant la rédaction du texte (A/CN.4/L.162/Rev.1, sec. B), le Secrétariat de l'ONU a exprimé l'opinion suivante :

Il n'apparaît pas clairement que les mots « or members of his family forming part of his household » s'appliquent à l'expression « the permanent representative »; on pourrait fort bien les interpréter comme ne s'appliquant qu'à « a member of the diplomatic staff ». On ne rencontre pas cette difficulté à l'article correspondant (art. 36, par. 1, *b*) de la Convention sur les relations diplomatiques, parce qu'on n'y mentionne qu'une personne et sa famille.

Le Secrétariat estime que la version anglaise pourrait être modifiée comme suit : « or *of* members of *the* family *of such representative or member* forming part of his household, including articles intended for his establishment ».

Un gouvernement [Canada] a indiqué qu'il présumait que l'adjectif « his » doit s'entendre aussi bien du représentant permanent que de tout membre du personnel diplomatique. Un autre gouvernement [Israël] a suggéré de remplacer les mots « his family » par « their families », « his household » par « their households », et « his establishment » par « their establishments ».

Paragraphe 2

3. Dans ses observations concernant la rédaction du texte (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B), le Secrétariat de l'ONU a exprimé l'opinion suivante :

Il faudrait remplacer, dans la première phrase du paragraphe 2, les mots « or a member » par « and of the members » : le bagage est exempt de l'inspection dans les deux cas, non dans un cas *ou* dans l'autre (voir article 103, par. 2). En outre, le terme « such » devrait être supprimé au début de la dernière phrase; il n'est pas justifié, puisque la phrase précédente ne se rapporte pas à l'inspection, mais à l'exemption de l'inspection. La phrase devrait commencer par : « *In such cases*, inspection shall be [...] », comme au paragraphe 2 de l'article 103.

Le Secrétariat note que si le terme « such » figure dans la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques (article 36, par. 2), l'expression « in such cases » est employée au paragraphe 2 de l'article 35 de la Convention sur les missions spéciales.

Paragraphe 5 du commentaire de la Commission

4. Dans ses observations écrites, le secrétariat de l'UNESCO a déclaré :

Au paragraphe 5 du commentaire de l'article 38, il convient de dire, dans la dernière phrase, « Les autres délégués ou membres de délégations peuvent importer en franchise... », et d'ajouter qu'ils peuvent également importer temporairement des véhicules automobiles en franchise sous le couvert d'acquits avec dispense de caution (voir ma lettre du 2 mars 1965 *).

* Le paragraphe pertinent de cette lettre se lit comme suit :

« 23. Les délégués permanents accrédités auprès de l'Organisation avec rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire sont seuls assimilés aux chefs de mission diplomatique (article 18, par. 3, de l'Accord de siège). A ce titre, ils peuvent procéder à des importations en franchise pour leur usage officiel et pour celui de la délégation.

« Les autres délégués ou membres de délégations sont assimilés à des membres d'une mission diplomatique accréditée auprès du Gouvernement français et jouissent du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets personnels à l'occasion de leur établissement en France et ils peuvent importer temporairement des véhicules automobiles en franchise sous le couvert d'acquits avec dispense de caution (article 22, lettres *g* et *h*, de l'Accord de siège). »

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. En ce qui concerne les suggestions concernant la rédaction de l'alinéa *b* du paragraphe 1 qui sont mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial, tenant compte des renseignements données aux paragraphes 3 et 4 du commentaire de la Commission relatif

à l'article, désire appeler l'attention sur la disposition du paragraphe 1 de l'article 40 selon laquelle « les membres de la famille [...] bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 30 à 38 ». Il tient aussi à faire observer que parmi ces articles (30 à 38), le dernier (art. 38) est le seul qui mentionne expressément les « membres de la famille ». Dans ces conditions, le Rapporteur spécial est d'avis qu'à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 38 le membre de phrase « ou des membres de leur famille qui font partie de leur ménage » est superflu et qu'il y aurait intérêt à le supprimer, ce qui éliminerait les problèmes de rédaction mentionnés au paragraphe 2 ci-dessus.

6. Pour ce qui est des suggestion faites par le Secrétariat de l'ONU en ce qui concerne le texte du paragraphe 2, le Rapporteur spécial ne peut admettre que, telle qu'elle est rédigée actuellement, la première phrase signifie que le bagage est exempt de l'inspection « dans un cas *ou* dans l'autre ». A son avis, cette phrase signifie plutôt que le bagage est exempt qu'il s'agisse de celui du représentant permanent ou de celui d'un membre du personnel diplomatique. La version modifiée du Secrétariat peut donner l'impression que l'exemption ne s'applique qu'au bagage qui est en même temps celui du représentant permanent et des membres du personnel diplomatique.

7. En ce qui concerne la suggestion du Secrétariat tendant à remplacer, dans la dernière phrase du paragraphe 2, le mot « such » par « in such cases », le Rapporteur spécial estime que cette modification rendrait la phrase plus élégante et l'alignerait sur le texte de la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales, mis au point après de longs échanges de vues. Il accepte donc cette modification.

8. Pour ce qui est de l'observation faite par l'UNESCO au sujet du paragraphe 5 du commentaire de la Commission, le Rapporteur spécial renvoie aux remarques qu'il a faites au sujet d'une observation analogue de l'UNESCO concernant l'article 36. Il conviendrait de tenir compte des observations du secrétariat de l'UNESCO dans le cas où l'on déciderait de faire figurer le passage en question dans le commentaire relatif au texte définitif de l'article.

9. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose de conserver l'article sous sa forme actuelle, avec les modifications mentionnées aux paragraphes 5 et 7 ci-dessus. L'article 38 serait donc libellé comme suit :

Article 38. — Exemption douanière

1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat hôte accorde l'entrée et l'exemption de droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues, en ce qui concerne :

***a*) Les objets destinés à l'usage officiel de la mission permanente;**

***b*) Les objets destinés à l'usage personnel du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente, y compris les effets destinés à leur installation.**

2. Le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente sont exempts de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1 du présent article, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat hôte. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne qui bénéficie de l'exemption ou de son représentant autorisé.

Article 39. — Exemption des lois concernant l'acquisition de la nationalité

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat à la Sixième Commission lors de la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale,

Un certain nombre de représentants ont estimé que c'était à juste titre que la question traitée à l'article 39 figurait dans le projet d'articles lui-même et n'avait pas été reléguée dans un protocole de signature facultative. Quelques représentants ont appuyé les dispositions de l'article, qu'ils jugeaient utile et qui marquait à leur avis un progrès réel pour ce qui est de la définition du statut juridique des missions permanentes. D'autres représentants ont estimé toutefois que l'article devait être plus nuancé et ont exprimé des doutes quant à sa compatibilité avec les dispositions législatives permettant à certaines personnes d'échapper à l'application des lois de nationalité par un acte de volonté personnel (faculté d'option ou de répudiation) [109].

2. Dans leurs observations écrites, trois gouvernements ont abordé la question de savoir si la disposition de l'article 39 devait figurer dans le projet d'articles ou dans un protocole de signature facultative. Un gouvernement [Israël] a renvoyé aux remarques faites par son représentant à la 1106e séance de la Sixième Commission. Il a été tenu compte de ces remarques dans la première phrase du résumé des débats de la Sixième Commission sur l'article 39, reproduit au paragraphe précédent. Les deux autres gouvernements ont pris une position différente sur la question.

3. Le Gouvernement suisse a dit qu'il

ne peut partager l'avis de la Commission du droit international au sujet de l'article 39. La Suisse approuve en soi la règle selon laquelle l'enfant d'un membre de la mission permanente ne peut acquérir par l'effet du *jus soli* la nationalité de l'Etat hôte. Cependant, c'est une règle d'une portée plus large qui est posée par l'article 39.

Toute disposition d'acquisition automatique de la nationalité de l'Etat hôte est visée, qu'elle fasse dépendre cette acquisition du séjour ou non.

Pour les raisons qui ont guidé les conférences de Vienne de 1961 et 1963, le Gouvernement suisse recommande que cette disposition fasse l'objet d'un protocole séparé.

Un autre gouvernement [Royaume-Uni] a fait observer que certains Etats, y compris le sien,

n'ont pas ratifié le Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité adopté en 1961 en même temps que la Convention sur les relations diplomatiques. Il serait préférable, ici aussi, de faire figurer cette disposition dans un protocole de signature facultative.

---

[109] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 49.

4. Dans ses suggestions concernant la mise au point du texte (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B), le Secrétariat de l'ONU a préconisé de

Modifier comme suit le début du texte anglais : « Members of the permanent mission *who are not* nationals... », ce libellé représentant la façon la plus simple et la plus claire d'exprimer cette idée en anglais et étant plus proche des versions française et espagnole. Selon le Secrétariat, les mots « not being nationals » peuvent être interprétés comme signifiant « because they are not nationals » (parce qu'ils n'ont pas la nationalité), ce qui ne correspond pas à ce qu'on veut dire.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. Pour ce qui est de la question de savoir si la disposition de l'article 39 devrait faire partie intégrante du projet d'articles ou figurer dans un protocole séparé, le Rapporteur spécial a pris note des arguments avancés par deux gouvernements en faveur de la seconde solution. Toutefois, il reste convaincu du bien-fondé de l'attitude de la Commission, telle qu'elle est exposée au paragraphe 3 de son commentaire.

6. Le Rapporteur spécial accepte la suggestion du Secrétariat de l'ONU reproduite au paragraphe 4 ci-dessus.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver le texte actuel de l'article, sous réserve de la modification rédactionnelle du texte anglais mentionnée au paragraphe précédent. L'article 39 serait donc libellé comme suit :

Article 39. — Exemption des lois concernant l'acquisition de la nationalité

Les membres de la mission permanente qui n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte et les membres de leur famille qui font partie de leur ménage n'acquièrent pas la nationalité de cet Etat par le seul effet de sa législation.

Article 40. — Privilèges et immunités de personnes autres que le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations que les gouvernements et les organisations internationales ont faites sur l'article 40 concernaient l'ensemble de l'article et les dispositions concrètes des quatre paragraphes de l'article.

Article dans son ensemble

2. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission, on a dit

qu'il était souhaitable de préciser que les privilèges et immunités accordés devaient être utilisés dans le seul but d'aider les personnes qui en bénéficiaient à s'acquitter de leurs fonctions, et qu'il fallait exclure toute possibilité que lesdits privilèges et immunités soient utilisés à des fins lucratives ou à d'autres fins étrangères aux besoins de la mission [110].

Paragraphe 1

3. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Canada] a noté que le membre de phrase « ou n'y aient pas leur résidence permanente » ne figure pas au paragraphe 1 de l'article 40. A son avis, il conviendrait d'ajouter les mots « ou n'y aient pas leur résidence permanente » après « pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte ».

Paragraphes 2 et 3

4. Un gouvernement [Royaume-Uni] a déclaré qu'il « n'est pas convaincu que l'octroi des privilèges et immunités prévus au paragraphe 2 soit justifié ».

5. Le secrétariat de l'UNESCO a fait la déclaration suivante :

Dans l'article 40, paragraphes 2 et 3, [...] on assimile les personnes qui ont leur résidence permanente dans l'Etat hôte aux ressortissants de cet Etat, et [...] il en résulte pour elles la suppression de l'essentiel du statut diplomatique. [...]

Ces dispositions sont regrettables. Une telle assimilation va permettre aux Etats de refuser, voire même de retirer, des privilèges et immunités qui étaient jusqu'ici reconnus. La résidence permanente n'est d'ailleurs pas une notion qui est interprétée uniformément (durée du séjour antérieur à l'entrée en fonctions, conditions du séjour, activité exercée, etc.); des Etats pourraient considérer qu'un séjour antérieur d'une année, par exemple, peut conférer la qualité de résident permanent, au sens et pour les besoins de l'application de ces dispositions.

L'Accord de siège entre la France et l'UNESCO, en date du 2 juillet 1954, ne contient pas de clause de cette nature; seule la nationalité française constitue une cause de restriction de certains privilèges et immunités. S'inspirant des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (articles 37 et 38, qui correspondent aux projets d'articles 40 et 41), les autorités françaises ont pourtant manifesté le désir d'assimiler les fonctionnaires de l'UNESCO considérés comme des résidents permanents (une année de séjour antérieur en France suffit) à leurs collègues français.

6. Le Secrétariat de l'ONU a suggéré, du point de vue rédactionnel, de remplacer dans le texte anglais, à la fin du paragraphe 3, le mot « contained » par les mots « provided for ». De cette façon, le texte du paragraphe 3 de l'article 40 serait conforme au paragraphe 2 de l'article 35, auquel il se réfère (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

Paragraphe 4

7. Un gouvernement [Royaume-Uni] a estimé que « les *personnes au service privé* mentionnées au paragraphe 4 ne devaient pas bénéficier de l'exemption des impôts et taxes ».

8. En ce qui concerne l'expression « personnes au service privé », le Gouvernement suisse a renvoyé à l'observation qu'il a faite au sujet de l'article 35 [111].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

9. Le Rapporteur spécial note l'emploi de l'expression « à s'acquitter de leurs fonctions » dans l'observation qui a été faite à la Sixième Commission et qui est citée au

[110] *Ibid.*, par. 50.

[111] Voir ci-dessus article 35, paragraphe 5 des observations.

paragraphe 2 ci-dessus. Il suppose donc que cette observation vise exclusivement les membres du personnel administratif et technique, les membres du personnel de service de la mission et les personnes au service privé des membres de la mission, mentionnés aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 40, et qu'elle ne concerne pas les membres de la famille, visés aux paragraphes 1 et 2. A son avis, si cette interprétation est exacte, le texte de l'article 40 tient compte, dans une large mesure, de la remarque formulée à la Sixième Commission. En effet, le paragraphe 2 stipule expressément que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte accordée aux membres du personnel administratif et technique « ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions ». L'immunité accordée au personnel de service au paragraphe 3 est limitée aux « actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ». Aux termes du paragraphe 4, l'Etat hôte n'est tenu d'accorder d'exemption des impôts et taxes aux personnes au service privé des membres de la mission que sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services.

10. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'adopter la suggestion mentionnée au paragraphe 3 ci-dessus conduirait à s'écarter considérablement de la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et qu'il n'y a aucune raison de le faire dans le cas présent.

11. Pour ce qui est des observations faites par un gouvernement et par l'UNESCO concernant les paragraphes 2 et 3 (paragraphes 4 et 5 ci-dessus), le Rapporteur spécial note qu'elles tendent, dans le premier cas, à supprimer les dispositions en question et, dans le second cas, à en élargir la portée, mais qu'elles conduiraient encore une fois à s'éloigner des dispositions correspondantes de la Convention sur les relations diplomatiques. De plus, la position reconnue à l'UNESCO dans l'Accord de siège conclu avec la France est pleinement sauvegardée par les dispositions de l'article 4 du projet.

12. Le Rapporteur spécial approuve la suggestion d'ordre rédactionnel faite par le Secrétariat de l'ONU et consignée au paragraphe 6.

13. Concernant l'opinion exprimée au sujet du paragraphe 4 de l'article et reproduite au paragraphe 7 ci-dessus, le Rapporteur spécial est d'avis que la suggestion formulée par ce gouvernement conduirait à s'écarter sans raison de la disposition correspondante du précédent de la Convention sur les relations diplomatiques. Quant à l'observation mentionnée au paragraphe 8, le Rapporteur spécial rappelle les observations qu'il a faites à ce sujet dans le contexte de l'article 35 [112].

14. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver l'article sous sa forme actuelle, sous réserve de la modification d'ordre rédactionnel intéressant le texte anglais et mentionnée au paragraphe 12 ci-dessus. L'article 40 se lirait donc comme suit :

Article 40. — Privilèges et immunités de personnes autres que le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique

1. Les membres de la famille du représentant permanent qui font partie de son ménage et les membres de la famille d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 30 à 38, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la mission permanente, ainsi que les membres de leurs familles qui font partie de leurs ménages respectifs, bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte ou n'y aient pas leur résidence permanente, des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 30 à 37, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte mentionnée au paragraphe 1 de l'article 32 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au paragraphe 1 de l'article 38 pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

3. Les membres du personnel de service de la mission permanente qui ne sont pas ressortissants de l'Etat hôte ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l'exemption prévue à l'article 35.

4. Les personnes au service privé des membres de la mission permanente qui ne sont pas ressortissantes de l'Etat hôte ou n'y ont pas leur résidence permanente sont exemptes des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, elles ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat hôte. Toutefois, l'Etat hôte doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission permanente.

Article 41. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations que les gouvernements et les organisations internationales ont faites au sujet de l'article 41 concernaient des expressions communes aux deux paragraphes de l'article, ainsi que chacun de ces paragraphes.

2. Le secrétariat de l'UNESCO a exprimé sa préoccupation devant l'expression « ou y ont leur résidence permanente », employée aux paragraphes 1 et 2 de l'article. Ses observations à ce sujet ont été reproduites à propos de l'article 40 [113].

Paragraphe 1

3. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission,

On a fait observer que le paragraphe 1 de l'article 41 contenait une erreur rédactionnelle qui figurait dans le texte français de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques mais qui avait été corrigée dans la Convention de Vienne de 1963.

[112] *Ibid.*, par. 13.

[113] Voir ci-dessus article 40, paragraphe 5 des observations.

On devait en effet lire dans le texte français que les intéressés « ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions » [114].

4. Dans leurs observations écrites, deux gouvernements ont fait des remarques similaires. Le premier [Royaume-Uni] a été d'avis que,

A la fin du paragraphe 1, le mot « que » devrait être placé après les mots « ne bénéficient », et non avant les mots « pour les actes » (cf. texte de l'article 40 de la Convention sur les missions spéciales).

Le deuxième gouvernement [Belgique] a appelé l'attention sur le fait que le paragraphe 1

laisse subsister une erreur rédactionnelle de [la] Convention [sur les relations diplomatiques], d'ailleurs corrigée à l'article 71 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires : il faut lire en effet « ... ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité personnelle pour les actes officiels... ».

5. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a proposé

De remplacer, dans le texte anglais du paragraphe 1, les mots « who are nationals » par « if they are nationals ». Le passage correspondant du texte anglais de la Convention sur les relations diplomatiques (article 38, par. 1) dit « a diplomatic agent who is a national », ce qui laisse clairement entendre que tous les agents diplomatiques n'ont pas la nationalité de l'Etat accréditaire (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

Paragraphe 2

6. Le Gouvernement suisse a rappelé les observations qu'il a faites dans le contexte de l'article 35 concernant l'expression « personnes au service privé » [115].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. En ce qui concerne les remarques du secrétariat de l'UNESCO mentionnées ci-dessus au paragraphe 2, le Rapporteur spécial rappelle les observations qu'il a faites sur ce point à propos de l'article 40 [116].

8. Le Rapporteur spécial considère que les observations mentionnées aux paragraphes 3 et 4 ci-dessus concernant le paragraphe 1 de l'article sont judicieuses. En effet, il y a une grave lacune dans le présent libellé du paragraphe 1. Ce paragraphe ne traite que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité des personnes qui y sont visées sans préciser si ces personnes jouissent d'autres privilèges et immunités. Une telle lacune n'existe pas dans le texte anglais des dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (art. 38, par. 1), de la Convention de Vienne sur les relations consulaires (art. 71, par. 1) et de la Convention sur les missions spéciales (art. 40, par. 1) : dans ces dispositions, en effet, le mot « only » suit les mots « shall enjoy ». Le Rapporteur spécial propose donc que la même place lui soit donnée dans le texte anglais du paragraphe 1 de l'article, et que les modifications correspondantes soient apportées aux textes espagnol, français et russe de ce paragraphe.

9. Pour ce qui est de la suggestion d'ordre rédactionne, du Secrétariat de l'ONU citée au paragraphe 5 ci-dessusl le Rapporteur spécial ne comprend pas pourquoi si, comme l'affirme le Secrétariat, les mots « who is a national » employés au singulier au paragraphe 1 de l'article 38 de la Convention sur les relations diplomatiques laissent « clairement entendre que tous les agents diplomatiques n'ont pas la nationalité de l'Etat accréditaire », les mots « who are nationals » employés au pluriel au paragraphe 1 de l'article 41 du projet ne conduiraient pas à la même conclusion. Il y a lieu de noter à cet égard que la substitution proposée des mots « who are nationals » par « if they are nationals » ne concerne que le paragraphe 1 de l'article, bien que les mots « who are nationals » figurent également au paragraphe 2 ainsi qu'au paragraphe 2 de l'article 38 de la Convention sur les relations diplomatiques. Cela étant, et compte tenu du fait que, contrairement au cas du paragraphe 1 de l'article 38 de cette convention, l'emploi des mots « who are nationals » au paragraphe 1 de l'article 41 est dû à la pluralité des sujets auxquels ils se réfèrent, le Rapporteur spécial ne trouve pas de raisons suffisantes pour approuver la modification suggérée.

10. Quant aux remarques du Gouvernement suisse mentionnées au paragraphe 6, le Rapporteur spécial rappelle les observations qu'il a faites sur ce point à propos de l'article 35 [117].

11. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article sous sa forme actuelle, sous réserve des modifications d'ordre rédactionnel mentionnées au paragraphe 8 ci-dessus. L'article 41 se lirait donc comme suit :

Article 41. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte

1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n'aient été accordés par l'Etat hôte, le représentant permanent et tout membre du personnel diplomatique de la mission permanente qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Les autres membres du personnel de la mission permanente et les personnes au service privé qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat hôte. Toutefois, l'Etat hôte doit exercer sa juridiction sur ces membres et ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission.

Article 42. — Durée des privilèges et immunités

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations des gouvernements et des secrétariats d'organisations internationales sur l'article 42 ont porté sur tous ses paragraphes et sur la question soulevée au paragraphe 2 du commentaire de la Commission.

[114] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 51.

[115] Voir ci-dessus article 35, paragraphe 5 des observations.

[116] Voir ci-dessus article 40, paragraphe 11 des observations.

[117] Voir ci-dessus article 35, paragraphe 13 des observations.

Paragraphe 1

2. Un gouvernement [Israël], dans ses observations écrites, a noté que

La Convention sur les relations diplomatiques (art. 39, par. 1) dit : « ... dès que sa nomination a été notifiée au Ministère des affaires étrangères ou à tel autre ministère dont il aura été convenu ». Le texte proposé, pour sa part, est ainsi rédigé : « ... dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte... ». Le commentaire n'indique pas la raison de cette modification, et [ce gouvernement] estime que le premier texte est préférable parce que plus précis.

3. Un autre gouvernement [Canada] a suggéré que

Il conviendrait de modifier le paragraphe 1 de l'article 42. En effet, aux termes du texte actuel, une personne pourrait bénéficier de privilèges et immunités dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'organisation ou par l'Etat d'envoi. Ce paragraphe crée une relation artificielle entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi. Par conséquent, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de ne tenir compte que de la notification adressée par l'organisation.

4. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a estimé que dans le texte anglais du paragraphe 1 il vaudrait mieux dire « if *he is* already in its territory » au lieu de « if already in its territory » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

Paragraphe 2

5. En ce qui concerne l'omission au paragraphe 2 de l'expression « mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé », qui figure au paragraphe 2 de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, un gouvernement [Yougoslavie] a exprimé, dans ses observations écrites, l'avis suivant :

Pour ce qui est de la durée des privilèges et immunités, il est justifié de reprendre dans leur ensemble les dispositions fondamentales de l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques. La raison en est que la pratique a montré que les représentants des Etats, surtout ceux qui sont accrédités auprès des organisations internationales, se trouvent parfois dans la situation de ne pouvoir accomplir leurs fonctions normales, non seulement en cas de déclenchement d'un conflit armé, mais aussi en cas d'aggravation sérieuse des relations internationales.

6. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a fait observer que, dans le texte anglais de la première phrase du paragraphe 2, il vaudrait mieux dire « or on *the* expiry » (voir le paragraphe 3 de cet article), et qu'à la fin du paragraphe 2 les mots « continue to » sont superflus et devraient être supprimés. Ces mots sont empruntés au paragraphe 2 de l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques. Leur raison d'être dans ce texte est l'expression « mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé », qui figure à la fin de la première phrase du paragraphe, mais qui n'a pas été reprise dans le paragraphe 2 de l'article 42 (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

Paragraphes 2 et 3

7. Au cours des débats à la Sixième Commission,

On a critiqué [l'emploi des] mots « un délai raisonnable » au paragraphe 2 de l'article 42 parce qu'on ne voyait pas clairement l'interprétation qu'il convenait de leur donner [118].

Un gouvernement [Madagascar] a exprimé le même avis dans ses observations écrites.

8. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a noté que, bien que les mots « le pays » (« the country »), qui sont employés au paragraphe 2 du texte français et aux paragraphes 2 et 3 du texte anglais, soient empruntés à l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il serait préférable de les remplacer par l'expression « le territoire de l'Etat hôte », qui figure à l'article 108 et qui est utilisée au paragraphe 3 du texte français de l'article 42 (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

Paragraphe 4

9. Un gouvernement [Canada] a déclaré dans ses observations écrites que

Les biens meubles appartenant à un membre de la mission permanente ou à un membre de sa famille, visés au paragraphe 4, ne doivent pas être interprétés comme s'étendant aux biens présentant un caractère d'investissement.

10. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a estimé que, pour des raisons d'uniformité et de concision, il conviendrait de modifier la dernière phrase du paragraphe 4 pour la rendre conforme au texte du paragraphe 2 de l'article 109. Elle serait alors rédigée comme suit :

Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles *qui se trouvent dans l'Etat hôte uniquement à cause* de la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre de la mission permamente ou membre de la famille d'un membre de la mission permanente (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

Le Secrétariat a ajouté dans une note que

La rédaction actuelle de cette phrase est calquée sur celle de la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 39, par. 4). En revanche, la Convention sur les missions spéciales emploie l'expression « qui se trouvent dans l'Etat de réception uniquement à cause » (art. 44, par. 2) (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

Question soulevée au paragraphe 2 du commentaire de la Commission

11. Au paragraphe 2 de son commentaire sur l'article 42, la Commission a noté que les deux premiers paragraphes de l'article concernent les personnes qui jouissent de privilèges et immunités de par leurs fonctions officielles et que

Pour ceux qui ne jouissent pas des privilèges et immunités de par leurs fonctions officielles, d'autres dates peuvent s'appliquer, comme la date du commencement et celle de la fin des rapports en vertu desquels ils y ont droit. La Commission a noté que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne contient pas de disposition à ce sujet, tandis que la Convention de Vienne sur les relations consulaires en contient une, à l'article 53. La Commission souhaite que les gouvernements lui fassent savoir s'ils estiment que le projet d'articles devrait contenir une disposition de ce genre.

12. Quatre gouvernements ont répondu à l'invitation de la Commission. L'un d'eux [Suède] a estimé que, « à première vue, il semblerait préférable d'avoir une disposition particulière à ce sujet ». Selon lui,

Le fait que la plus récente de ces deux conventions [de Vienne] contient une disposition de ce genre tendrait également à prouver que l'expérience a montré qu'une telle disposition était souhaitable.

[118] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 52.

Un autre gouvernement [Finlande] a été d'avis que

L'article 42 devrait peut-être comprendre des dispositions concernant le commencement et la fin des privilèges et immunités accordés pour des raisons autres que la qualité officielle de l'intéressé, par exemple ceux dont jouissent les membres de sa famille, ainsi que cela a été fait dans la Convention sur les relations consulaires.

Deux autres gouvernements [Madagascar, Pays-Bas] se sont également montrés favorables à l'inclusion d'une telle disposition.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

13. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial signale que l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques emploie l'expression « dès que sa nomination a été notifiée au Ministère des affaires étrangères [de l'Etat accréditaire] ou à tel autre ministère dont il aura été convenu » parce que la même expression figure à l'article 10 de cette convention, lequel concerne les notifications. Etant donné que cette expression ne figure pas dans l'article du présent projet relatif aux notifications — article 17 —, il ne paraîtrait pas logique de l'employer à l'article 42.

14. Pour ce qui est de l'observation citée au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial pense que le texte actuel est conforme aux dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 17 du projet. Il y a lieu de faire observer à ce propos, d'une part, que, en ce qui concerne les notifications prévues à l'article 17, c'est envers l'organisation que l'Etat d'envoi a une obligation, et que vis-à-vis de l'Etat hôte, l'Etat d'envoi bénéficie d'un droit, et, d'autre part, que l'organisation a l'obligation de transmettre à l'Etat hôte les notifications qu'elle a reçues de l'Etat d'envoi conformément aux dispositions de l'article 17. Il est donc clair que, sous le régime de l'article 17, l'Etat hôte est, dans tous les cas, l'ultime destinataire des notifications émanant de l'Etat d'envoi. Dans ces conditions, les dispositions du paragraphe 1 de l'article 42, dans la mesure où elles reconnaissent expressément à l'Etat d'envoi le droit de notifier la nomination directement à l'Etat hôte, empêcheraient que la jouissance des privilèges et immunités ne soit affectée par les retards qui pourraient intervenir dans la transmission à l'Etat hôte par l'organisation de la notification en question.

15. Le Rapporteur spécial approuve la suggestion d'ordre rédactionnel du Secrétariat de l'ONU mentionnée au paragraphe 4.

16. Les observations citées au paragraphe 5 concernent la question des conséquences éventuelles de situations exceptionnelles [119], qui est traitée dans d'autres parties du présent rapport [120].

17. Le Rapporteur spécial approuve les observations d'ordre rédactionnel du Secrétariat de l'ONU citées au paragraphe 6 ci-dessus.

18. En ce qui concerne les critiques, mentionnées au paragraphe 7, relatives à l'emploi de l'expression « un délai raisonnable », le Rapporteur spécial pense que les observations qu'il a faites au sujet de l'article 23 [121] valent également pour des termes tels que « raisonnable » ou « normalement », adverbe que l'on trouve aussi au paragraphe 2 de l'article 42. Le Rapporteur spécial tient également à rappeler que des expressions semblables figurent dans l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques; aucun gouvernement n'a cependant fait d'observations dans lesquelles il aurait signalé d'éventuelles difficultés rencontrées dans l'application pratique des dispositions du précédent de cette convention.

19 Le Rapporteur spécial approuve la suggestion d'ordre rédactionnel du Secrétariat de l'ONU (paragraphe 8 ci-dessus) tendant à remplacer les mots « le pays » par l'expression « le territoire de l'Etat hôte » au paragraphe 2 du texte français et aux paragraphes 2 et 3 du texte anglais de l'article 42. Cependant, il tient à faire remarquer que les mots « le pays » figurent également au paragraphe 4 de cet article. Le Rapporteur spécial, conscient de la nuance qui existe entre le sens de l'expression telle qu'elle est employée au paragraphe 4 d'une part, et au paragraphe 2 du texte français (et aux paragraphes 2 et 3 du texte anglais) d'autre part, comprend pourquoi le Secrétariat s'est abstenu de faire porter son observation également sur le paragraphe 4. Cependant, dans un souci de cohérence et d'uniformité, particulièrement s'agissant des paragraphes d'un même article, le Rapporteur spécial estime qu'il faudrait également remplacer l'expression « le pays » dans le paragraphe 4. Comme l'expression « Etat hôte » est déjà employée trois fois au paragraphe 4, il suggère de substituer les mots « sur son territoire » aux mots « dans le pays ».

20. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 9 ci-dessus, le Rapporteur spécial remarque qu'il n'est donné aucune indication sur ce que l'on entend par « biens présentant un caractère d'investissement ». Il lui est donc impossible de dire dans l'abstrait si ces biens constituent des « biens meubles » au sens du paragraphe 4 de l'article.

21. Le Rapporteur spécial prend note du fait que, comme l'a expliqué le Secrétariat de l'ONU (paragraphe 10 ci-dessus), la formulation que celui-ci suggère pour le paragraphe 4 de cet article est, sous réserve des modifications voulues, la même que celle qui est employée au paragraphe 2 de l'article 44 de la Convention sur les missions spéciales. Le Rapporteur spécial se rend compte des difficultés soulevées par le libellé de la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques, dont s'inspire l'article 42 du présent projet, difficultés qui ont conduit à adopter une formulation différente dans la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales. Cependant, il n'est pas entièrement convaincu que l'emploi de cette seconde formule rendrait la signification du paragraphe 4 de l'article 42 plus claire que celle du projet actuel. Il soumet donc à l'examen de la Commission la formulation suivante pour la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article :

[119] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 18.

[120] Voir ci-dessus p. 16, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 30 et 31.

[121] Voir ci-dessus article 23, paragraphe 8 des observations.

Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles qui, au moment du décès d'un membre de la mission permanente ou d'un membre de la famille d'un membre de la mission permanente, se trouvaient dans l'Etat hôte uniquement à cause de la présence du défunt dans cet Etat.

22. Eu égard aux observations mentionnées au paragraphe 12 ci-dessus, le Rapporteur spécial a jugé souhaitable de soumettre à l'examen de la Commission le texte d'une nouvelle disposition concernant la question soulevée par la Commission au paragraphe 2 de son commentaire. Cette disposition, qui s'inspire de la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations consulaires (art. 53, par. 2), a été incorporée en tant que paragraphe 2 au texte que le Rapporteur spécial propose ci-dessous pour l'article 42. De ce fait, les dispositions énoncées dans la première phrase de l'ancien paragraphe 2 ont fait l'objet d'une nouvelle formulation qui s'inspire du paragraphe 3 de l'article 53 de la Convention de Vienne et constituent le nouveau paragraphe 3 de l'article 42. Les dispositions figurant dans la deuxième phrase de l'ancien paragraphe 2 constituent le nouveau paragraphe 4. Dans un souci de clarté, et pour se conformer à la rédaction de l'article 53 de la Convention sur les relations consulaires, le Rapporteur spécial suggère d'ajouter, dans ce dernier paragraphe, les mots « de juridiction » après « immunité », et les mots « sans limitation de durée » après « subsiste » (ces suggestions figurent entre crochets dans le texte proposé ci-dessous). Les anciens paragraphes 3 et 4 de l'article deviendraient les paragraphes 5 et 6. Enfin, au paragraphe 1 de l'article, les mots « toute personne » ont été remplacés par « tout membre d'une mission permanente ».

23. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le texte suivant pour l'article 42 :

Article 42. — Durée des privilèges et immunités

1. Tout membre d'une mission permanente ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès qu'il pénètre sur le territoire de l'Etat hôte pour gagner son poste ou, s'il se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'Organisation ou par l'Etat d'envoi.

2. Les membres de la famille d'un membre de la mission permanente vivant à son foyer, ainsi que les membres de son personnel privé, bénéficient des privilèges et immunités auxquels ils ont droit à partir de la dernière des dates suivantes : celle à partir de laquelle ledit membre de la mission permanente jouit des privilèges et immunités conformément au paragraphe 1 du présent article, celle de leur entrée sur le territoire de l'Etat hôte, ou celle à laquelle ils sont devenus membres de ladite famille ou dudit personnel privé.

3. Lorsque les fonctions d'un membre de la mission permanente prennent fin, ses privilèges et immunités, ainsi que ceux des membres de sa famille vivant à son foyer ou des membres de son personnel privé, cessent normalement à la première des dates suivantes : au moment où la personne en question quitte le territoire de l'Etat hôte, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin. Quant aux personnes visées au paragraphe 2 du présent article, leurs privilèges et immunités cessent dès qu'elles-mêmes cessent d'appartenir au foyer ou au personnel privé d'un membre de la mission permanente, étant toutefois entendu que, si ces personnes ont l'intention de quitter le territoire de l'Etat hôte dans un délai raisonnable, leurs privilèges et immunités subsistent jusqu'au moment de leur départ.

4. Toutefois, l'immunité [de juridiction] subsiste [sans limitation de durée] en ce qui concerne les actes accomplis par un membre de la mission permanente dans l'exercice de ses fonctions.

5. En cas de décès d'un membre de la mission permanente, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le territoire de l'Etat hôte.

6. En cas de décès d'un membre de la mission permanente qui n'est pas ressortissant de l'Etat hôte ou n'y a pas sa résidence permanente, ou d'un membre de sa famille qui fait partie de son ménage, l'Etat hôte permet le retrait des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui auront été acquis sur son territoire et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment de son décès. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles qui, au moment du décès d'un membre de la mission permanente ou d'un membre de la famille d'un membre de la mission permanente, se trouvaient dans l'Etat hôte uniquement à cause de la présence du défunt dans cet Etat.

Article 43. — Transit par le territoire d'un Etat tiers

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations présentées par les gouvernements et les secrétariats d'organisations internationales à propos de l'article 43 ont porté sur l'ensemble de cet article, et plus particulièrement sur ses paragraphes 1, 2 et 4.

Article dans son ensemble

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Suède] a fait remarquer que

Les immunités qu'un Etat tiers doit accorder aux termes de cet article dépendent de la condition que la personne jouissant de ces immunités ait reçu de cet Etat « un visa de passeport au cas où ce visa est requis ». Au cours des débats de la Commission, on a soulevé la question de savoir s'il convenait de supprimer cette condition, et des arguments ont été présentés pour et contre l'obligation du visa.

On peut soutenir que cette obligation doit être supprimée dans les cas où le pays de transit est membre de l'organisation. On peut cependant se demander si cette solution serait réaliste. Il se peut que les Etats ne veuillent pas renoncer à la possibilité qui leur est offerte d'exiger un visa de transit pour se considérer comme tenus de garantir l'inviolabilité et la liberté de transit.

Paragraphe 1

3. Un gouvernement [Israël] a proposé de modifier la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article de la manière suivante :

L'Etat tiers fait de même pour les seuls membres de la famille du représentant permanent ou des membres du personnel diplomatique de la mission permanente bénéficiant des privilèges et immunités qui les accompagnent ou qui voyagent séparément pour les rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

Ce gouvernement a estimé en outre que, dans le texte anglais, le remplacement des mots « the members » par « any members » rapprocherait le texte de celui de l'article 40 de la Convention sur les relations diplomatiques.

Paragraphe 2

4. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a exprimé l'opinion que dans le texte

anglais les mots « and of members » devraient être remplacés par « or of members », puisque la phrase est négative. Sous sa forme actuelle, le paragraphe 2 signifie que les Etats tiers ne peuvent pas entraver le passage simultané des membres du personnel administratif et technique et des membres de leur famille, ce qui impliquerait qu'ils peuvent le faire s'ils voyagent séparément.

Le Secrétariat signale que l'expression « and of members » est empruntée à la Convention sur les relations diplomatiques (art. 40, par. 2), tandis que l'expression « or of members » figure dans la Convention sur les missions spéciales (art. 42, par. 2) [A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B].

Paragraphe 4

5. Le Secrétariat de l'ONU a suggéré également de remplacer, dans le texte anglais, les mots « whose presence » par « when their presence », puisque la présence des personnes et des objets qui y sont visés n'est pas toujours due à la force majeure. Le Secrétariat a fait observer que l'expression « whose presence » figure dans la Convention sur les relations diplomatiques (art. 40, par. 4), tandis que la Convention sur les missions spéciales utilise l'expression « when the use of the territory » (art. 42, par. 5) [A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. En ce qui concerne les observations reproduites au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial rappelle que, comme il l'a dit au cours des débats à la Commission,

> Il y a peut-être lieu, en droit international positif, en vertu des Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies, d'imposer à l'Etat tiers l'obligation d'autoriser le transit. Comme cette question relève du développement progressif du droit international, il appartient à la Commission de décider s'il existe une obligation positive ou si le droit international ne l'impose pas encore [122].

Comme la Commission a exprimé sa position sur cette question dans le texte de l'article tel qu'il est actuellement libellé, compte tenu des explications figurant au paragraphe 4 de son commentaire, le Rapporteur spécial s'en remet à la décision de la Commission, d'autant qu'elle permet de régler également la situation exceptionnelle qui se présente lorsque les membres de la mission permanente sont ressortissants d'un Etat sans littoral, les observations mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus allant, d'une façon générale, dans le même sens.

7. Pour ce qui est de la modification que l'on a suggéré d'apporter à la dernière phrase du paragraphe 1 (paragraphe 3 ci-dessus), le Rapporteur spécial convient que le remplacement des mots « the members » par « any members » rapprocherait le texte de celui de l'article 40 de la Convention sur les relations diplomatiques, mais il estime que cette observation ne vaut que pour la modification à laquelle elle se rapporte, et non pour les autres modifications qu'il est envisagé d'apporter au précédent de cette convention. Il convient de souligner que dans le texte anglais, à l'exception de l'article « the », la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 43 reproduit textuellement, sous réserve des adaptations nécessaires, les dispositions de l'article correspondant (art. 40) de la Convention sur les relations diplomatiques, et que le paragraphe 1 de l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales suit le précédent de la Convention sur les relations diplomqtiques en ce qui concerne l'ordre des membres de phrase qui composent la dernière phrase. De l'avis du Rapporteur spécial, le libellé suggéré risque de donner l'impression que la condition exprimée dans les mots « bénéficiant des privilèges et immunités » concerne les membres du personnel diplomatique et non les membres de la famille. En outre, l'utilisation du mot « them » au lieu de « his » dans le texte anglais peut être interprétée comme sous-entendant que les membres de la famille doivent accompagner à la fois le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique ou voyager séparément pour les rejoindre afin d'être couverts par les dispositions de l'article 43. Le Rapporteur spécial reconnaît que le libellé actuel de la dernière phrase du paragraphe 1 n'est peut-être pas le plus heureux, mais il estime qu'il exprime ce que la Commission voulait dire d'une manière plus claire et moins ambiguë que le libellé suggéré. Il ne verrait toutefois aucune objection à ce qu'on remplace le texte actuel par un texte inspiré de la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales, en remplaçant les mots « la personne visée » par « l'une des personnes visées ».

8. Le Rapporteur spécial reconnaît le bien-fondé des suggestions d'ordre rédactionnel du Secrétariat de l'ONU concernant les paragraphes 2 et 4 de l'article 43 (paragraphes 4 et 5 ci-dessus).

9. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose d'adopter pour l'article 43 le nouveau texte suivant.

Article 43. — Transit par le territoire d'un Etat tiers

1. Si le représentant permanent ou un membre du personnel diplomatique de la mission permanente traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers qui lui a accordé un visa de passeport au cas où ce visa est requis, pour aller assumer ses fonctions ou rejoindre son poste, ou pour rentrer dans son pays, l'Etat tiers lui accorde l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour. Il fait de même pour les membres de la famille bénéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent l'une des personnes visées dans le présent paragraphe, qu'ils voyagent avec elle ou qu'ils voyagent séparément pour la rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans des conditions similaires à celles qui sont prévues au paragraphe 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et technique ou de service de la mission permanente ou des membres de leur famille.

3. Les Etats tiers accordent à la correspondance officielle et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat hôte. Ils accordent aux courriers de la mission permanente, auxquels un visa de passeport a été accordé si ce visa était requis, et aux valises de la mission permanente en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat hôte est tenu de leur accorder.

4. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes respec-

[122] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. I, p. 38, 997e séance, par. 15.

tivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications officielles et aux valises de la mission permanente, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.

Article 44. — Non-discrimination

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission,

Un certain nombre de représentants ont approuvé la décision de placer l'article 44 à la fin du projet. Quelques représentants ont appuyé les dispositions de l'article et l'opinion exprimée au paragraphe 4 du commentaire de la Commission selon laquelle les privilèges et immunités accordés [...] ne devaient pas être soumis aux conditions particulières pouvant être imposées, sur la base de la réciprocité, aux missions diplomatiques de certains Etats. D'autres représentants ont estimé cependant qu'en examinant certaines circonstances exceptionnelles, telles que la participation à l'organisation d'Etats non reconnus, on constaterait que des nuances avaient parfois été apportées à la règle, du fait de l'inexistence de la réciprocité [123].

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Yougoslavie] a indiqué qu'il considérait que

L'introduction du principe de la non-discrimination est d'une importance essentielle pour le projet d'articles dans son ensemble. Pour assurer l'application fidèle de ce principe dans la pratique, il est nécessaire de prévoir dans le projet la protection de l'Etat qui envoie la mission permanente contre les procédés discriminatoires de l'Etat hôte, qui peuvent par exemple résulter de la non-existence de relations diplomatiques, etc.

Ce gouvernement a souligné à cet égard

Que l'Etat hôte se voit accorder une protection spéciale à l'article 45, et qu'il n'y a pas de motif de subordonner le respect de ce principe à des conditions particulières.

3. Un autre gouvernement [Belgique] a considéré que cet article sur la non-discrimination était « inacceptable » s'il ne ménageait pas le principe de réciprocité. A son avis,

Il est en effet difficilement admissible que la mission permanente d'un Etat d'envoi puisse bénéficier d'un statut plus favorable que celui de la mission diplomatique de ce même Etat, étant bien entendu que les avantages qui découlent de la qualité de représentant d'Etat en vertu des règles statutaires de l'organisation doivent être sauvegardés en tout état de cause.

Si le statut de représentant d'Etat comme tel doit s'apprécier selon lesdites règles, par contre le statut diplomatique relève des relations entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi.

4. Au cours du débat à la Sixième Commission, on a proposé de modifier le texte de cet article de manière qu'il se lise : « En appliquant les dispositions des présents articles, on ne fera pas de discrimination contre un Etat quelconque [124] ».

5. Un gouvernement [Pays-Bas] a proposé dans ses observations écrites de modifier cet article dans le sens proposé à la Sixième Commission.

6. Un autre gouvernement [Israël] a noté que,

Dans le texte anglais, cet article est rédigé à la forme passive : « no discrimination shall be made ». Le passage correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 47, par. 1) est rédigé à la forme active : « the receiving State shall not discriminate ». Le paragraphe 6 du commentaire explique cette différence par le fait que, dans le projet d'articles, l'obligation ne s'applique pas seulement à l'Etat hôte, mais aussi à l'organisation. [Ce gouvernement] jugerait préférable que cela soit rendu explicite, et propose de modifier l'article dans le sens suivant :

« En appliquant les dispositions des présents articles, l'Etat hôte et l'Organisation ne feront pas de discrimination entre les Etats. »

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. En ce qui concerne la question (mentionnée au cours du débat à la Sixième Commission) de la place qui sera réservée dans le projet à l'article 44, le Rapporteur spécial renvoie aux observations qu'il a faites sur le contenu et le titre de la première partie [125].

8. Pour ce qui est de la question de la réciprocité, le Rapporteur spécial se bornera à renvoyer au commentaire de la Commission relatif à l'article 44 (paragraphes 4 et 5). Ce commentaire explique clairement pourquoi le principe de réciprocité applicable à la diplomatie bilatérale ne saurait être valable pour la diplomatie multilatérale.

9. Les observations formulées au sujet de la nécessité de protéger l'Etat d'envoi contre les procédés discriminatoires qui peuvent résulter de la non-existence de relations diplomatiques (et qui sont citées au paragraphe 2 ci-dessus) concernent la question des conséquences éventuelles de situations exceptionnelles, qui est examinée ailleurs dans le présent rapport [126].

10. En ce qui concerne le projet de modification rapporté au paragraphe 6 ci-dessus, le Rapporteur spécial fait observer que la version modifiée ne couvrirait pas les Etats tiers. Il souhaite rappeler à cet égard que la Commission a souligné, au paragraphe 6 de son commentaire, que

L'article 44 est conçu en des termes suffisamment généraux pour que son domaine d'application s'étende à toutes les obligations prévues dans le projet, qu'elles soient assumées par l'Etat hôte, l'organisation *ou des Etats tiers* [127].

11. Il ne semble pas y avoir de différence sensible entre le texte actuel de l'article 44 et le nouveau libellé proposé à la Sixième Commission (paragraphe 4 ci-dessus). Le Rapporteur spécial note toutefois que, dans le texte anglais, l'article 44 est calqué sur le paragraphe 1 de l'article 49 de la Convention sur les missions spéciales. Soucieux de faciliter la tâche de ceux qui seront appelés à interpréter à la fois cette convention et l'instrument contenant les présents articles, le Rapporteur spécial propose de ne pas modifier le texte de l'article 44.

---

[123] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 53.

[124] *Ibid.*

[125] Voir ci-dessus p. 16, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 30 et 31.

[126] *Ibid.*

[127] C'est le Rapporteur spécial qui souligne.

12. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver cet article sous sa forme actuelle. Il se lirait donc comme suit :

Article 44. — Non-discrimination

En appliquant les dispositions des présents articles, on ne fera pas de discrimination entre les Etats.

SECTION 3. — COMPORTEMENT DE LA MISSION PERMANENTE ET DE SES MEMBRES

Article 45. — Respect des lois et règlements de l'Etat hôte

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations des gouvernements et des secrétariats d'organisations internationales sur l'article 45 ont porté sur l'ensemble de cet article et sur chacun de ses trois paragraphes.

Article dans son ensemble

2. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission, on a fait observer d'une manière générale « que l'article 45 découlait d'un compromis et qu'il avait les mérites et les défauts de tout compromis [128] ».

Paragraphe 1

3. A la même occasion, on a dit également que

La règle pourrait être interprétée à tort comme signifiant que le manquement par un membre d'une mission permanente à respecter les lois et règlements de l'Etat hôte relèverait cet Etat de l'obligation de respecter l'immunité dont bénéficiait le membre en question [129].

Paragraphe 2

4. Au cours de ce même débat, on a fait observer que comme le projet ne prévoyait pas de procédure de déclaration de *persona non grata* et comme les fonctions d'un représentant auprès d'une organisation internationale étaient définies dans une large mesure par le projet d'articles lui-même,

La question se posait de savoir si l'Etat d'envoi ne devait pas être tenu de rappeler un représentant dans le cas où celui-ci aurait gravement contrevenu aux obligations que lui imposait le projet d'articles [130].

En outre

On a jugé surprenant que le projet d'articles ne contienne pas une disposition permettant l'expulsion éventuelle de personnes bénéficiant de l'immunité, alors que des dispositions à cet effet figuraient dans divers accords en vigueur. On a suggéré également qu'il faudrait rechercher avec soin une autre formule pour remplacer l'adjectif « manifeste », qui pouvait faire l'objet de réelles contestations [131].

5. Dans ses observations écrites, le Gouvernement suisse a indiqué qu'il appréciait « l'intention qui a guidé la Commission lorsqu'elle a inséré dans l'article 45 un paragraphe sur le rappel des membres de la mission permanente ». Un autre gouvernement [Israël] a également déclaré qu'il comprenait les « difficultés que la Commission du droit international s'efforce de résoudre » et qu'il ne voyait

pas d'objection de principe à reconnaître à l'Etat hôte, dans les circonstances envisagées, le droit de demander à l'Etat d'envoi de prendre les mesures appropriées. Tout différend résultant d'une telle demande serait régi par les dispositions de l'article 50.

6. De l'avis d'un gouvernement [Suède], « on peut se demander si les dispositions du paragraphe 2 permettraient d'obtenir le résultat escompté » dont il est fait mention au paragraphe 3 du commentaire de l'article 45. Selon lui, plusieurs questions peuvent se poser, par exemple :

Qu'adviendrait-il si l'Etat hôte affirme, et l'Etat d'envoi nie, que la personne en cause a commis une « infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte »? L'intéressé doit-il quitter le pays, ou peut-il y demeurer? Est-il raisonnable de stipuler que ce n'est qu'en cas d'infraction grave et manifeste à sa législation pénale que l'Etat hôte a le droit d'exiger le rappel? Qu'adviendrait-il si l'intéressé, en violation des dispositions du paragraphe 1 de l'article 45, se livre à une propagande politique mettant en cause l'Etat hôte ou si, en violation des dispositions de l'article 46, il exerce une activité professionnelle ou commerciale? Ces dispositions comportent-elles des sanctions?

De même, un autre gouvernement [Australie], après avoir fait observer que le projet d'articles ne contient aucune disposition prévoyant le cas où l'Etat hôte déclare *persona non grata* un représentant auprès d'une organisation internationale qu'il estime indésirable, note que

Cette omission a apparemment pour objet de ne pas porter atteinte au libre exercice des fonctions assumées par les représentants auprès d'organisations internationales et de les mettre à l'abri des pressions exercées par l'Etat hôte. Il s'agit là, cela va sans dire, d'un objectif primordial, mais il reste que l'étendue des fonctions d'un représentant auprès d'organisations internationales est déterminée, dans une large mesure, par les clauses mêmes du projet d'articles, et l'on peut se poser la question de savoir si l'Etat d'envoi ne devrait pas être contraint de rappeler un représentant (ou si un Etat hôte, après consultation avec l'organisation, ne devrait pas avoir en fait le droit d'expulser un représentant) dans le cas d'une violation flagrante de la part dudit représentant des obligations qui lui incombent en vertu des articles — par exemple, en cas de violation, de la part d'un représentant auprès d'une organisation internationale, de son devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat hôte. Le projet d'articles n'a pas fait sienne cette conception, puisque c'est dans le seul cas d'une infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte qu'il oblige l'Etat d'envoi à rappeler un représentant ou à prendre d'autres mesures à son encontre. Au surplus, s'il est possible de se mettre d'accord sur les faits qui constituent une grave infraction à la législation pénale, la question de savoir si, dans un cas particulier, cette infraction est manifeste peut donner lieu à un véritable litige. En conséquence, au cas où cette disposition serait retenue, il conviendrait peut-être de choisir une autre formule.

7. Un gouvernement [Royaume-Uni] a émis l'opinion que « dans la mesure du possible, les gouvernements devraient être encouragés à renoncer à l'immunité au lieu de se borner à rappeler la personne en cause ». Un autre gouvernement [Belgique], estimant que le paragraphe 2 de cet article « n'est pas suffisant », a émis

---

[128] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 54.

[129] *Ibid.*, par. 55.

[130] *Ibid.*

[131] *Ibid.*, par. 56.

l'opinion que « l'Etat hôte doit pouvoir la déclarer [la personne bénéficiant de privilèges et immunités] *persona non grata* ». Un autre gouvernement [Pays-Bas], estimant que la position de l'Etat hôte est insuffisamment protégée par le projet, a conclu notamment que

Les dispositions du paragraphe 2 [...] ne devraient pas s'appliquer uniquement aux cas d'infraction grave et manifeste à la *législation pénale* de l'Etat hôte, mais également aux cas d'infraction grave et manifeste aux obligations énoncées au paragraphe 1 de cet article.

8. Le Gouvernement suisse a émis l'opinion que

L'obligation créée à la charge de l'Etat d'envoi dépend de son bon vouloir et de la qualification qu'il donne à ces infractions. Lorsque, comme le cas s'est déjà présenté, il s'agit d'atteinte à la sécurité de l'Etat hôte, le rappel spontané du fautif ne peut guère être attendu de l'Etat d'envoi. Or, il s'agit là d'un cas où ce rappel est d'une nécessité absolue.

Il a donc suggéré

Deux possibilités de remplacer le paragraphe 2 de l'article 45, par une disposition plus adéquate :

a) Une disposition générale sur la protection de la sécurité de l'Etat hôte, comme elle existe dans plusieurs accords de siège. Cette disposition pourrait avoir la teneur suivante :

« Rien dans les présents articles n'affecte le droit de l'Etat hôte de prendre les précautions utiles dans l'intérêt de sa sécurité. En prenant les mesures nécessaires, qui devront être proportionnelles aux besoins, l'Etat hôte tiendra dûment compte des intérêts de l'organisation et de l'Etat d'envoi. Il se mettra en rapport avec eux, autant que les circonstances le permettront, en vue d'arrêter d'un commun accord les dispositions voulues pour assurer la protection de ces intérêts. »

b) [Pour la deuxième suggestion, se reporter au paragraphe 11 ci-dessous.]

9. Un autre gouvernement [Israël] a estimé, sur la base de ses observations générales (paragraphe 5 ci-dessus), que

L'article 45 serait peut-être plus satisfaisant sous la forme suivante :

« Si l'Etat hôte a de bonnes raisons de croire qu'une infraction pénale entraînant infamie a été commise à l'encontre de ses lois par une personne bénéficiant de l'immunité de la juridiction pénale, il peut en informer l'Etat d'envoi, qui renoncera alors à l'immunité en ce qui concerne ladite personne, la rappellera, mettra fin aux fonctions qu'elle exerce à la mission ou en assurera le départ, selon le cas. »

Ce gouvernement a indiqué que l'expression « infraction pénale entraînant infamie » avait été expliquée dans les observations présentées par son gouvernement au sujet de l'article 10, et il a fait remarquer que

Si les suggestions concernant ce dernier article sont prises en considération dans le texte définitif de la Commission, l'article 45 devrait être modifié de façon à lui correspondre.

10. Le Secrétariat de l'ONU a fait observer que

Selon la formulation actuelle du projet d'articles, si une personne abuse gravement du privilège de résidence sans toutefois commettre une infraction grave et manifeste à la législation pénale — par exemple en s'immisçant manifestement dans les affaires politiques intérieures de l'Etat hôte, ou en gérant une importante entreprise privée sans autorisation, ou même en commettant toute une série d'infractions mineures au mépris de la législation de l'Etat hôte —, la seule chose que pourrait faire ce dernier pour mettre fin à cet abus serait d'entrer en consultations avec l'Etat d'envoi et l'organisation, conformément à l'article 50. Si, toutefois, des devoirs n'étaient imposés qu'aux personnes en cause (comme c'est le cas dans le libellé actuel de l'article 45, par. 1, et de l'article 46), et non à l'Etat d'envoi, ce dernier n'aurait aucune obligation juridique d'intervenir, et la consultation pourrait rester sans effet.

Le Secrétariat de l'ONU a donc suggéré d'élargir la disposition énoncée au paragraphe 2

Pour qu'elle se rapproche davantage de la disposition correspondante de l'Accord relatif au Siège de l'ONU [...] (sect. 13, par. *b*), à savoir « au cas où l'une de ces personnes abuserait de ces privilèges en exerçant, sur le territoire des Etats-Unis, des activités sans rapport avec sa qualité officielle ».

Le Secrétariat note que ce libellé a été repris dans d'autres accords de siège et accords de conférences. A son avis, la pratique suivie pour le libellé des accords permet donc d'envisager une formulation beaucoup plus large que celle du texte actuel. Il signale en outre que

Par ailleurs, il s'est produit des cas où l'abus du privilège de résidence (par exemple par l'exercice d'une activité commerciale dans l'Etat hôte sans l'autorisation de celui-ci) a amené un Etat d'envoi à rappeler les personnes en cause à la suite d'une protestation de l'Etat hôte.

Le Secrétariat estime que l'insertion d'une telle disposition dans le projet

Couvrirait ainsi tous les cas d'abus grave du privilège de résidence, qu'il s'agisse ou non d'infractions graves et manifestes à la législation pénale, avec la seule réserve déjà indiquée à la dernière phrase du paragraphe 2.

11. Le Gouvernement suisse a également estimé que l'une des deux possibilités de remplacer le paragraphe 2 consisterait à inclure

Une disposition sur la procédure à suivre en cas d'expulsion, comme elle est prévue par la section 13 de l'Accord entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'ONU à New York.

12. En ce qui concerne plus particulièrement la deuxième phrase du paragraphe 2, on a dit au cours du débat à la Sixième Commission que

Ses dispositions ne garantissaient pas pleinement aux membres des missions permanentes le libre exercice de leurs fonctions, puisqu'ils ne s'acquittaient pas toujours de leurs fonctions dans les locaux de l'organisation ou de la mission permanente [132].

13. Dans ses observations écrites, le Gouvernement suisse a expliqué que l'une des raisons pour lesquelles il considérait le paragraphe 2 comme insuffisant est qu'il excluait « les délits commis dans les locaux de la mission, ce qui laisse entendre que ces délits ne relèvent pas de la juridiction de l'Etat hôte ». Un autre gouvernement [Belgique] a estimé que « la dernière phrase de ce paragraphe [...] réinstaure le principe d'exterritorialité, cependant abandonné par la Convention sur les relations diplomatiques ». Se référant également à la deuxième phrase du paragraphe 2, un gouvernement [Suède] a exprimé des doutes sur l'utilité de cette disposition :

Que cette personne [la personne en cause] ne soit pas poursuivie, soit, mais c'est une autre question de savoir si elle ne doit pas être soumise à la sanction du rappel. Il ne peut guère être dans l'intérêt de l'organisation en cause qu'une personne qui a commis une infraction grave dans l'exercice de ses fonctions — si même on peut concevoir ce genre de situation — continue à exercer ses fonctions de membre d'une mission permanente. De plus, il est difficile d'imaginer que le rappel de cette personne puisse gravement perturber les activités de la mission.

---

[132] *Ibid.*

14. A ce propos, le secrétariat de l'UNESCO a exprimé l'opinion suivante :

Il est normal que les obligations qui y sont prévues [dans l'article 45] ne s'appliquent pas dans le cas d'un acte accompli par la personne en cause dans l'exercice des fonctions de la mission permanente au sein de l'organisation, mais il n'est pas normal que cette non-application porte également sur l'acte accompli « *dans les locaux d'une mission permanente* ». Ce qui importe, c'est que l'acte ait été accompli dans l'exercice des fonctions, mais peu importe où l'acte — officiel ou privé — a été accompli. S'il suffisait qu'un acte ait été accompli dans les locaux d'une mission permanente pour que les obligations prévues par l'article 45 ne soient pas applicables, on en arriverait à faire revivre partiellement la notion d'exterritorialité, pourtant rejetée aujourd'hui par les tribunaux comme par les auteurs.

15. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a estimé qu'il conviendrait, à la fin du texte anglais du paragraphe 2, de supprimer le mot « either » avant les mots « the Organization » et de faire précéder les mots « the premises » de la préposition « on » — signalant que le mot « either » était superflu dans ce cas, et que l'expression « on the premises » était couramment utilisée dans les documents juridiques (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

Paragraphe 3

16. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission, on a estimé que

L'inclusion du membre de phrase « telles qu'elles sont énoncées dans la présente Convention » diminuerait le risque d'interprétation arbitraire par les autorités de l'Etat hôte, eu égard notamment à la réserve générale qui figurait à l'article 4 du projet. L'omission de ce membre de phrase signifierait que les accords de siège conclus entre l'Etat hôte et l'organisation devaient l'emporter [133].

17. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Israël] a émis l'opinion que

Les mots « l'exercice des », qui ne figurent pas dans la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 41), semblent superflus [libellé proposé en français : « ... incompatible avec les fonctions... »].

Un autre gouvernement [Pays-Bas] a proposé d'ajouter les mots « et les moyens de transport » après le mot « locaux ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

18. Le Rapporteur spécial tient à souligner en tout premier lieu que l'article 45, comme on l'a fait observer à la Sixième Commission (paragraphe 2 ci-dessus), découle d'un compromis auquel la Commission est parvenue à grand peine et qu'il a « les mérites et les défauts de tout compromis ». Aux fins du présent rapport et eu égard au caractère peu concluant des observations formulées par les gouvernements et les secrétariats d'organisations internationales sur ce point, telles qu'elles ont été systématiquement présentées dans la section précédente, le Rapporteur spécial estime qu'il serait peu judicieux de risquer de compromettre l'équilibre délicat auquel est parvenue la Commission à l'issue d'une longue discussion en apportant à ce stade des modifications importantes à la structure générale de l'article qu'il doit présenter à la Commission pour examen et décision définitive.

19. En ce qui concerne les opinions exprimées à la Sixième Commission au sujet du paragraphe 1 de l'article 45 (paragraphe 3 ci-dessus), le Rapporteur spécial rappelle que ce paragraphe est inspiré du paragraphe 1 de l'article 41 de la Convention sur les relations diplomatiques et du paragraphe 1 de l'article 48 de la Convention sur les missions spéciales. Il rappelle également que dans son quatrième rapport il a expressément indiqué dans le commentaire de l'article que le manquement à ses obligations de la part d'un membre d'une mission permanente qui jouit de l'immunité de juridiction ne dispense pas l'Etat hôte de son devoir de respecter l'immunité du membre [134]. Il demeure du même avis sur ce point.

20. En ce qui concerne le paragraphe 2, sur lequel ont porté la plupart des observations formulées par les gouvernements et les organisations internationales au sujet de l'article 45, le Rapporteur relève que ces observations ne sont que le reflet des positions fondamentales allant de celle qui serait favorable à l'introduction de la procédure de déclaration de *persona non grata* dans le projet à celles qui, du fait qu'elles concernent plus particulièrement la forme, sembleraient tendre à maintenir cette disposition inchangée quant au fond. Le Rapporteur est d'avis que la Commission pourrait utilement explorer les solutions suggérées dans certaines de ces observations si elle décide d'adopter une optique différente de celle qui a présidé à l'élaboration du présent texte. Une fois que la Commission sera parvenue à un accord sur le fond de cette disposition, le Rapporteur spécial lui soumettra un texte approprié en tenant compte des observations susmentionnées des gouvernements et des organisations internationales. Il tient néanmoins à faire observer que l'on a généralement reconnu que la procédure de déclaration de *persona non grata* n'est pas applicable dans le cadre des relations entre les Etats et les organisations internationales, et que le paragraphe 2 constitue à cet égard une solution de rechange qui permet d'assurer la protection de l'Etat hôte. Il importe certes de sauvegarder d'une façon satisfaisante les intérêts de l'Etat hôte, mais il est tout aussi nécessaire de garantir aux représentants auprès d'organisations internationales le libre exercice de leurs fonctions. Le Rapporteur spécial estime que le texte actuel du paragraphe 2 tient dûment compte de ces deux exigences, et il ne proposera donc pas de modification de fond pour ce paragraphe dans le texte proposé pour l'article 45 dans le présent rapport.

21. Le Rapporteur spécial ne pense pas être en mesure d'accepter la suggestion d'ordre rédactionnel présentée par le Secrétariat de l'ONU (paragraphe 15 ci-dessus) : une suggestion analogue formulée par un membre de la Commission lors de l'examen de cet article n'a pas été approuvée par la Commission [135].

---

[133] *Ibid.*, par. 57.

[134] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 19, doc. A/CN.4/218 et Add.1, chap. II, commentaire de l'article 44.

[135] *Ibid.*, vol. I, p. 233 et suiv., 1032e séance, par. 26 et suiv.

22. Pour ce qui est de l'observation faite au sujet du paragraphe 3 et mentionnée au paragraphe 16 ci-dessus, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur le fait que, lorsque la Commission a examiné cet article, elle a décidé d'omettre le membre de phrase « telles qu'elles sont énoncées dans les présents articles [...] », qui figure *mutatis mutandis* dans les dispositions correspondantes de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 41, par. 3) et la Convention sur les missions spéciales (art, 47, par. 2) [136]. Ce membre de phrase a été jugé superflu, eu égard notamment à l'article 4 du projet. Le Rapporteur spécial rappelle à ce propos que la Commission a déjà décidé que le projet d'articles est sans préjudice des règles différentes qui peuvent être énoncées dans les accords de siège (paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 4). Puisqu'il est établi que les accords de siège l'emportent, l'inclusion du membre de phrase en question n'aurait guère d'utilité.

23. En ce qui concerne l'observation concernant les mots « l'exercice des » (paragraphe 17 ci-dessus), le Rapporteur spécial rappelle que, dans ce cas particulier, la Commission a décidé de s'inspirer non pas du paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention sur les relations diplomatiques, mais du paragraphe 2 de l'article 55 de la Convention sur les relations consulaires [137].

24. Enfin, pour ce qui est de l'observation, également mentionnée au paragraphe 17 ci-dessus, tendant à ajouter les mots « et les moyens de transport » après le mot « locaux », le Rapporteur spécial tient à faire observer que, comme la Commission l'a indiqué au paragraphe 3 de son commentaire, la deuxième phrase du paragraphe 2 écarte l'application de la règle énoncée à la première phrase dudit paragraphe pour tout « acte accompli [...] dans l'exercice des fonctions » au sein de l'organisation ou dans les locaux d'une mission permanente. Ajouter au paragraphe 3 de l'article le membre de phrase suggéré conduirait, semble-t-il, à s'écarter d'une manière injustifiée des dispositions correspondantes des deux conventions de Vienne.

25. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial soumet à l'examen de la Commission le texte de l'article 45 tel que la Commission l'a adopté et présenté aux gouvernements et aux organisations internationales:

Article 45. — Respect des lois et règlements de l'Etat hôte

1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat hôte. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.

2. En cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte par une personne bénéficiant de l'immunité de la juridiction pénale, l'Etat d'envoi, à moins qu'il ne renonce à cette immunité, rappelle la personne en cause, met fin aux fonctions qu'elle exerce à la mission ou en assure le départ, selon le cas. La présente disposition ne s'applique pas dans le cas d'un acte accompli par la personne en cause dans l'exercice des fonctions de la mission permanente au sein de l'Organisation ou dans les locaux d'une mission permanente.

3. Les locaux de la mission permanente ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec l'exercice des fonctions de la mission permanente.

Article 46. — Activité professionnelle

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat à la Sixième Commission, on a fait observer que

L'interdiction prévue à l'article 46 devait être étendue au personnel administratif et technique de la mission permanente, une exception pouvant toutefois être faite dans le domaine de l'enseignement [138].

2. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a fait la remarque suivante :

Il conviendrait de donner à l'article 46 le même intitulé qu'à l'article 48 de la Convention sur les missions spéciales, à savoir : « Activité professionnelle ou commerciale ». Il semble, en effet, qu'il n'y ait aucune raison pour que l'une des deux activités mentionnées dans le texte de l'article figure dans son intitulé et que l'autre en soit omise (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial tient à souligner que le présent article est fondé sur les dispositions de l'article 42 de la Convention sur les relations diplomatiques et de l'article 48 de la Convention sur les missions spéciales. Selon lui, les raisons qui ont conduit à inclure une telle disposition dans ces deux conventions sous la forme qui lui a été donnée alors sont tout aussi valables dans le contexte du présent projet. Il ne voit donc aucune raison de s'écarter sur ce point de ces deux conventions.

4. Le Rapporteur spécial considère que la suggestion du Secrétariat de l'ONU mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus est bien fondée. Il propose donc d'insérer dans l'intitulé de l'article les mots « ou commerciale », sous réserve des observations qu'il a formulées à propos de l'article 23 [139].

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver cet article sous sa forme actuelle, sous réserve de la modification de son intitulé dont il est fait mention au paragraphe précédent. L'article 46 se lirait donc comme suit :

Article 46. — Activité professionnelle ou commerciale

Le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente n'exerceront pas dans l'Etat hôte une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.

---

[136] *Ibid.*, p. 190, 1024e séance, par. 90.

[137] *Ibid.*, p. 188, par. 54 et suiv.

[138] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 58.

[139] Voir ci-dessus article 23, paragraphe 7 des observations.

SECTION 4. — FIN DES FONCTIONS

Article 47. — Fin des fonctions du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission, on a suggéré d'ajouter à l'article un nouvel alinéa *c* se lisant comme suit :

c) En cas de décès [140].

2. Dans ses observations écrites, le secrétariat de l'AIEA a noté que

L'article 47 réglemente la *fin* [des] fonctions [du représentant permanent], bien que le projet d'articles ne réglemente ni la *présence* du représentant permanent, ni la *nature* ou le *commencement* de ses fonctions, alors qu'il le fait pour les « missions permanentes ».

3. Le Secrétariat de l'ONU a fait deux suggestions d'ordre rédactionnel. Il note en premier lieu qu'il est dit, dans le texte anglais : « The functions [...] come to an end », alors que la disposition correspondante de la quatrième partie — article 114 — emploie l'expression « The functions [...] shall come to an end ». En second lieu, le Secrétariat a fait valoir que l'expression « ayant cet objet », à l'alinéa *a*, « manque de précision », et qu'elle ne figure pas dans la disposition correspondante, plus claire, de la Convention sur les relations diplomatiques (alinéa *a* de l'article 43); il conviendrait donc de modifier l'alinéa *a* de manière à ce qu'il se lise :

Sur notification par l'Etat d'envoi à l'Organisation que ces fonctions ont pris fin.

Il a également appelé l'attention sur une faute d'impression qui s'est glissée à la fin de la phrase introductive du texte anglais de l'article, qui devrait se terminer comme suit : « come to an end, *inter alia* » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit nécessaire d'ajouter un alinéa *c* précisant que les fonctions prennent fin « en cas de décès », comme il a été suggéré à la Sixième Commission (paragraphe 1 ci-dessus). Selon lui, il est évident que les fonctions du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique prennent fin en cas de décès; en outre, l'emploi du mot « notamment » indique que l'article 47 n'a pas un caractère limitatif.

5. En ce qui concerne l'observation du secrétariat de l'AIEA mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial ne peut pas souscrire à l'opinion selon laquelle « le projet d'articles ne réglemente ni la présence du représentant permanent, ni la nature ou le commencement de ses fonctions ». Il en est tenu compte, d'une façon à tout le moins implicite ou sous-entendue, dans plusieurs des dispositions des quarante-sept premiers articles du projet. De l'avis du Rapporteur spécial, il semble que l'observation de l'AIEA soulève plutôt une question d'uniformité : l'article 47 ne devrait-il pas mentionner également la mission permanente? Il y a lieu de supposer que l'AIEA n'a pas entendu poser la question de savoir si l'article 47 ne devrait pas se référer *uniquement* à la mission permanente; car il est évident, d'une part, que la fin des fonctions du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique n'entraîne pas nécessairement la fin des fonctions de la mission et, d'autre part, qu'il est nécessaire (eu égard notamment à l'article 42, relatif à la durée des privilèges et immunités) de prévoir le cas où les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin. Le Rapporteur spécial tient à rappeler à cet égard que lorsque la Commission a examiné l'article, une proposition du Comité de rédaction tendant à ce que la section 4 s'intitule « Fin des fonctions de la mission permanente ou de ses membres » n'a finalement pas été retenue [141]. Le Rapporteur spécial s'en tient sur ce point à la décision de la Commission telle qu'elle est exprimée dans le libellé actuel de l'article 47.

6. Quant aux suggestions d'ordre rédactionnel faites par le Secrétariat de l'ONU, le Rapporteur spécial reconnaît que, pour assurer l'uniformité des textes, il conviendrait de remplacer, dans le texte anglais, les mots « The functions [...] come to an end » par « The functions [...] shall come to an end ». Il reconnaît également que l'expression « ayant cet objet », à l'alinéa *a*, n'est pas très précise, et il propose de remanier l'alinéa de manière à ce qu'il se lise :

Sur notification par l'Etat d'envoi à l'Organisation que ces fonctions ont pris fin.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver le texte de cet article sous sa forme actuelle, sous réserve des modifications d'ordre rédactionnel mentionnées au paragraphe 6 ci-dessus. L'article 47 se lirait donc comme suit :

Article 47. — Fin des fonctions du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique

Les fonctions du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente prennent fin notamment :

***a*) Sur notification par l'Etat d'envoi à l'Organisation que ces fonctions ont pris fin;**

***b*) Si la mission permanente est rappelée définitivement ou temporairement.**

Article 48. — Facilités de départ

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations formulées par les gouvernements et les secrétariats d'organisations internationales au sujet

[140] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 59.

[141] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. I, p. 191 à 198, 1025e séance, par. 4 à 84; et *ibid.*, p. 240 à 243, 1034e séance, par. 1 à 47.

de l'article 48 ont porté sur chacune des deux phrases qui composent cet article.

Première phrase

2. Un gouvernement [Israël] a relevé que les mots « quitter son territoire dans les meilleurs délais », qui figurent dans l'article correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 44) avaient été remplacés, à la fin de la première phrase, par les mots « quitter son territoire »; il a indiqué que ce changement ne lui paraissait nullement justifié et a proposé de revenir au texte précédent.

3. Un autre gouvernement [Japon] a fait valoir que l'insertion des termes « si la demande lui en est faite » serait probablement interprétée comme imposant à l'Etat hôte une obligation plus lourde que ne le fait la disposition de l'article 44 de la Convention sur les relations diplomatiques pour l'Etat accréditaire. Il a suggéré en conséquence de remplacer l'expression « si la demande lui en est faite » par « si besoin est ».

4. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a estimé qu'au début du texte anglais de l'article les mots « in order » devraient être supprimés. Il fait observer que la phrase précise le genre de facilités qui doivent être accordées « to enable persons [...] to leave », et non « in order to enable persons [...] to leave ». Il serait encore préférable, de l'avis du Secrétariat, de dire « facilities *for* persons [...] and *for* members of the families of such persons [...] to leave its territory ». Il souligne que les mots « in order » figurent dans la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 44), tandis que la Convention sur les missions spéciales emploie l'expression « facilities to enable » (art. 45, par. 1) [A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B].

Deuxième phrase

5. Un gouvernement [Canada] a déclaré que

La dernière phrase de l'article, aux termes de laquelle l'Etat hôte est tenu de mettre à la disposition des personnes jouissant des privilèges et immunités les moyens de transport nécessaires pour leurs biens, peut faire peser une obligation excessive sur l'Etat hôte. Aussi conviendrait-il de la remplacer par la disposition ci-après :

« En cas de circonstances exceptionnelles, il s'efforce, par tous les moyens en son pouvoir, d'obtenir les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour les effets personnels qui paraissent raisonnables eu égard aux circonstances. »

6. Un autre gouvernement [Japon] a indiqué que

L'expression « en cas de circonstances exceptionnelles » est ambiguë dans le cas de relations multilatérales. Etant donné que les relations bilatérales entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte sont sans rapport direct avec le retrait d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale, on voit mal quels autres cas de « circonstances exceptionnelles » pourraient se présenter.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. Pour ce qui est de l'observation mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial tient à rappeler que si la Commission a décidé de supprimer, après les mots « de quitter son territoire », les mots « dans les meilleurs délais », qui figuraient dans le texte initialement présenté par lui [142], c'est parce qu'elle partageait le point de vue du Comité de rédaction, selon lequel la formule « dans les meilleurs délais » ne convenait pas dans le cas de missions permanentes auprès d'organisations internationales. En outre, les mots « its territory » ont été insérés dans le texte anglais de cette disposition afin de l'harmoniser avec le texte français. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial estime qu'il n'est pas nécessaire de revenir à la formulation de l'article 44 de la Convention sur les relations diplomatiques.

8. En ce qui concerne les observations citées au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial tient également à rappeler que le choix des mots « si la demande lui en est faite » est dû à la décision de la Commission d'omettre toute référence dans l'article au « cas de conflit armé » et de donner volontairement au texte un caractère général. Le Rapporteur spécial ne pense pas que ces mots puissent être interprétés comme imposant à l'Etat hôte une obligation plus lourde que ne le fait la disposition de l'article 44 de la Convention sur les relations diplomatiques pour l'Etat accréditaire. Il estime au contraire que l'insertion de ces mots permet de considérer que l'obligation énoncée dans le présent article est moins lourde que celle qui est imposée par l'article 44 de cette Convention, lequel est libellé en termes plus généraux. En outre, la substitution de l'expression « si besoin est » (qui ne figure que dans la deuxième phrase de l'article 44 de la convention de Vienne) aux mots « si la demande lui en est faite » élargirait également la portée de l'obligation imposée à l'Etat hôte.

9. Compte tenu du fait que, comme l'a fait remarquer à juste titre le Secrétariat de l'ONU, les mots « in order » n'apparaissent pas dans le texte anglais de la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales (art. 45, par. 1), le Rapporteur spécial pense également qu'il conviendrait de les supprimer.

10. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 5 ci-dessus, la question de savoir si l'obligation qui est faite à l'Etat hôte de mettre à la disposition des personnes bénéficiant de privilèges et immunités les moyens de transport nécessaires pour leurs biens ne fait pas peser une obligation excessive sur cet Etat, le Rapporteur spécial est d'avis que la formulation suggérée et citée au paragraphe 5 est trop restrictive. En remplaçant les mots « en particulier, si besoin est », qui figurent à l'article 44 de la Convention sur les relations diplomatiques, par « en cas de circonstances exceptionnelles », la Commission a déjà considérablement allégé l'obligation incombant en l'occurrence à l'Etat hôte; le Rapporteur spécial ne voit aucune raison de s'écarter plus encore de la disposition correspondante de la convention de Vienne.

11. Pour ce qui est de l'observation rapportée au paragraphe 6 ci-dessus, le Rapporteur spécial, outre les remarques qu'il a faites dans le paragraphe précédent, renvoie au paragraphe 1 du commentaire de la Commis-

[142] *Ibid.*, vol. II, p. 20, doc. A/CN.4/218 et Add.1, chap. II, art. 47.

sion relatif à cet article, dans lequel celle-ci explique la signification qu'elle attache à l'expression en question.

12. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver cet article sous sa forme actuelle, sous réserve de la modification d'ordre rédactionnel mentionnée au paragraphe 9 ci-dessus. L'article 48 se lirait donc comme suit :

Article 48. — Facilités de départ

L'Etat hôte, si la demande lui en est faite, accorde des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant de privilèges et immunités, autres que les ressortissants de l'Etat hôte, ainsi qu'aux membres de la famille de ces personnes, quelle que soit leur nationalité, de quitter son territoire. En cas de circonstances exceptionnelles, il met à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens.

Article 49. — Protection des locaux et des archives

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Israël] a formulé les remarques suivantes :

Selon le paragraphe 2 du commentaire, la deuxième phrase du paragraphe 1 de cet article signifie que, dans le cas où l'Etat d'envoi n'exécute pas dans un délai raisonnable les obligations qui lui incombent en vertu de cette disposition, l'Etat hôte n'est plus lié par les termes de la première phrase du paragraphe 1, mais reste seulement tenu de « toutes les obligations qui peuvent résulter pour lui de sa législation nationale, du droit international général ou d'accords particuliers » à l'égard des biens, archives et locaux. On estime que, pour éviter toute ambiguïté, cette idée devrait être rendue plus explicite dans le texte. A cet effet, on pourrait ajouter par exemple : « délai après lequel l'Etat hôte cesse d'être tenu des obligations qui lui incombent en vertu du présent paragraphe ».

En outre, selon le même gouvernement,

La différence entre la protection « spéciale » et la protection des biens, archives et locaux imposée par le droit international n'est pas parfaitement claire.

2. D'après un autre gouvernement [Japon], « la seconde phrase du paragraphe 1 est raisonnable et devrait être retenue ».

3. Le Gouvernement suisse a déclaré :

Selon le commentaire, la dernière phrase du paragraphe 1 couvre également la désignation d'un Etat tiers comme protecteur des biens de la mission. Il semblerait préférable de mentionner expressément cette possibilité, comme il est fait à l'article 45, alinéa *b*, de la Convention sur les relations diplomatiques, tout en laissant subsister la formule générale.

Le secrétariat de l'UNESCO, exprimant un avis analogue, a déclaré ce qui suit :

Il aurait fallu s'inspirer davantage de l'article 45 de la Convention de Vienne, et notamment de son paragraphe *b*. Il aurait fallu prévoir, notamment, la possibilité, pour la mission rappelée, de confier la garde des biens et archives à la mission permanente d'un autre Etat ou à la mission diplomatique d'un autre Etat. L'idée exprimée au paragraphe 2 du commentaire ([l'Etat d'envoi] « peut exécuter son obligation à sa discrétion de diverses manières, notamment en transférant les biens et les archives hors du territoire de l'Etat hôte, en les confiant à sa mission diplomatique, ou en les confiant à la mission diplomatique d'un autre Etat ») aurait dû prendre la forme d'une disposition conventionnelle.

4. Deux problèmes de rédaction ont été soulevés dans les observations écrites des gouvernements et des secrétariats d'organisations internationales. Un gouvernement [Israël] a proposé de remplacer, dans les deux phrases du texte anglais du paragraphe 1, le mot « must » par le mot « shall » [en français, remplacer « l'Etat hôte est tenu de respecter et de protéger » par « l'Etat hôte respecte et protège », et « l'Etat d'envoi doit prendre » par « l'Etat d'envoi prend »]. Le Secrétariat de l'ONU a proposé de remplacer le titre actuel par « Protection des locaux, des biens et des archives » : selon lui, il ne semble y avoir aucune raison d'omettre dans le titre l'un des trois éléments du texte (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. En ce qui concerne les observations citées au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial ne peut souscrire à l'opinion selon laquelle la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article, telle qu'elle est actuellement rédigée, n'exprime pas clairement l'intention de la Commission, telle qu'elle est exposée au paragraphe 2 de son commentaire.

6. Quant à la remarque selon laquelle « la différence entre la protection *spéciale* et la protection des biens, archives et locaux imposée par le droit international » ne serait pas claire, le Rapporteur spécial tient à faire remarquer que, dans le libellé de l'article, l'adjectif « spéciale » ne se rapporte pas à « protection », mais à « obligation » : l'obligation de protéger est « spéciale » en ceci qu'elle concerne les biens, les archives et les locaux. Selon le Rapporteur, la Commission a eu raison d'expliquer dans son commentaire que si l'Etat hôte n'est plus tenu de cette obligation spéciale après l'écoulement d'un délai raisonnable, il reste tenu de toutes les obligations qui résultent pour lui des règles et des normes de sa législation nationale, du droit international ou d'accords particuliers, qui peuvent concerner par exemple la protection des biens des Etats étrangers en général.

7. Pour ce qui est des opinions reproduites au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial pense aussi qu'il serait bon de suivre le précédent de la Convention sur les relations diplomatiques et de mentionner expressément, tout en conservant la formule générale, l'une des modalités selon lesquelles l'Etat d'envoi peut s'acquitter de l'obligation qui lui est imposée par l'article 49, c'est-à-dire en confiant la garde des locaux, biens et archives de la mission permanente à un Etat tiers. Il propose donc d'ajouter au paragraphe 1 une troisième phrase ainsi conçue :

Dans l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu du présent paragraphe, l'Etat d'envoi peut confier la garde des locaux, des biens et des archives de la mission permanente à un Etat tiers.

Le Rapporteur spécial tient à souligner que l'inclusion dans cet article d'une telle stipulation expresse répond à un souci d'uniformité et ne saurait être interprétée comme ôtant à l'Etat d'envoi la possibilité de s'acquitter

de son obligation d'autres manières, telles que celles qui sont mentionnées dans le commentaire de la Commission et dans les observations de l'UNESCO. Le Rapporteur spécial juge qu'il ne serait pas souhaitable que l'article 49 énumère de façon détaillée les modalités en question, étant donné que cette énumération serait nécessairement incomplète et qu'elle alourdirait le texte.

8. Le Rapporteur spécial convient qu'il serait préférable de remplacer le mot « must » par le mot « shall » dans les deux phrases du texte anglais du paragraphe 1 [en français, remplacer « l'Etat hôte est tenu de respecter et de protéger » par « l'Etat hôte respecte et protège », et « l'Etat d'envoi doit prendre » par « l'Etat d'envoi prend »]. Il convient également que le titre devrait se lire : « Protection des locaux, des biens et des archives », sous réserve des observations qu'il a présentées à propos de l'article 23 [143].

9. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver le texte de l'article sous sa forme actuelle, à l'exception des additions et des modifications de forme mentionnées aux paragraphes 7 et 8. L'article 49 se lirait donc comme suit :

Article 49. — Protection des locaux, des biens et des archives

1. Lorsque la mission permanente est rappelée définitivement ou temporairement, l'Etat hôte respecte et protège les locaux de la mission permanente ainsi que ses biens et archives. L'Etat d'envoi prend toutes dispositions pour libérer l'Etat hôte de cette obligation spéciale dans un délai raisonnable. Dans l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu du présent paragraphe, l'Etat d'envoi peut confier la garde des locaux, des biens et des archives de la mission permanente à un Etat tiers.

2. L'Etat hôte, sur la demande de l'Etat d'envoi, accorde à ce dernier des facilités pour le transport des biens et des archives de la mission permanente hors du territoire de l'Etat hôte.

Article 50. — Consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission en 1969,

Un certain nombre de représentants ont appuyé le texte de l'article 50. De l'avis de certains représentants, les consultations tripartites étaient la méthode la plus appropriée pour régler les différends qui pourraient surgir. Pour d'autres, de telles consultations permettraient de disposer de manière très simple de nombreux types de différends. Un certain nombre de représentants ont cependant formulé des réserves au sujet de l'article. Certains représentants ont déclaré que l'article 50 ne précisait pas comment les questions relatives à l'interprétation du projet d'articles seraient résolues; de plus, dans des cas impliquant soit l'application soit l'interprétation du projet d'articles, des différends juridiques pourraient surgir au sujet de règles bien précises. Il semblait donc nécessaire de prévoir le règlement par un tiers impartial. On a dit également que les dispositions de l'article 50 ne seraient peut-être pas suffisantes pour régler des cas dans lesquels l'Etat hôte ne voulait pas accorder tous les privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles, en particulier quand ils étaient très étendus. On a dit en outre que l'article 50 pourrait préjuger la réponse à donner à la question de savoir quel organe de l'organisation serait chargé de veiller au respect des privilèges et immunités reconnus. Une des conséquences des dispositions de l'article pourrait être que le secrétariat de l'organisation intéressée se verrait investi de pouvoirs qu'il ne pouvait régulièrement détenir que des actes constitutifs de ladite organisation [144].

2. En 1970, il a de nouveau été question de l'article 50 au cours des débats de la Sixième Commission. A cette occasion,

Certains représentants ont appuyé expressément la Commission du droit international dans son intention de transformer en une disposition générale, applicable également aux troisième et quatrième parties du projet, l'article 50, qui figurait actuellement à la fin de la deuxième partie, relatif aux consultations qui auraient lieu entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et une organisation si une question surgissait entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte au sujet de l'application du projet d'articles [...]. A cet égard, il a été dit que la portée de l'article ne devait pas être limitée aux questions surgissant entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, et l'on a suggéré de remanier le texte existant de façon que l'article commence par les mots : « Si une question surgit entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation... ».

D'autres représentants ont déclaré que la Commission du droit international devrait rechercher des formules qui, tout en garantissant les intérêts de l'Etat d'envoi et l'indépendance de l'organisation en question, protégeraient également comme il convenait l'Etat hôte d'abus possibles de la part de personnes jouissant d'une position privilégiée en vertu des dispositions du projet. Même la protection de l'Etat hôte en cas de délits ne semblait pas être suffisamment garantie par le projet. Ces représentants ont estimé que des dispositions telles que celles qui figuraient à l'article 50 ou aux articles 45, 76 et 112 étaient insuffisantes [145].

3. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Yougoslavie] a émis l'opinion que

Le principe de la consultation tripartite entre les Etats intéressés et les organisations internationales revêt une importance particulière pour l'ensemble du système du projet d'articles, une telle consultation pouvant non seulement contribuer à l'élimination des difficultés éventuelles entre les Etats et l'organisation internationale, mais aussi faciliter leur coopération efficace en général.

4. Un autre gouvernement [Canada] a proposé que la première phrase de l'article 50 soit modifiée comme cela avait déjà été suggéré à la Sixième Commission en 1970, c'est-à-dire en remplaçant les mots « Si une question surgit entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte » par « Si une question surgit entre un Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation ». Ce gouvernement a fait valoir que,

Ainsi, toutes les questions qui peuvent surgir seront couvertes par les dispositions de l'article. Tel que cet article est actuellement rédigé, seules les questions qui peuvent se présenter entre l'Etat hôte et un Etat d'envoi peuvent faire l'objet de consultations conformément à l'article 50.

5. Deux gouvernements ont estimé que l'article 50 était insuffisant et qu'il fallait trouver une procédure plus efficace pour protéger les intérêts des Etats d'envoi et de

[143] Voir ci-dessus article 23, paragraphe 7 des observations.

[144] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 60.

[145] *Ibid., vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 22 et 23.

l'Etat hôte. Cependant, ces deux gouvernements n'ont fait aucune proposition concrète à cet effet. A ce sujet, l'un des deux gouvernements en question [Japon] a précisé qu'il

n'est pas totalement convaincu que cet article soit suffisant pour résoudre les difficultés que risque de causer le fait que les règles concernant l'agrément et la déclaration de *persona non grata* ne sont pas applicables entre les Etats membres de l'organisation et l'Etat hôte. Par exemple, il pourrait arriver qu'un membre d'une mission diplomatique permanente déclaré *persona non grata* ou un particulier accusé d'avoir violé la législation de l'Etat hôte soit nommé membre d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale dont le siège se trouve dans l'Etat hôte.

Selon le deuxième gouvernement [Royaume-Uni],

Il est exact que le concept de *persona non grata* n'est pas applicable dans le cas des représentants auprès d'organisations internationales. Il est nécessaire, toutefois, de trouver un moyen de couvrir le cas où l'Etat hôte ne peut, pour des raisons intéressant l'ordre public ou la sécurité nationale, tolérer la présence d'un représentant donné sur son territoire.

6. Un gouvernement [Yougoslavie] a déclaré que

La position de la Commission sur la possibilité d'insérer éventuellement à la fin du projet une disposition sur le règlement des différends pouvant découler de l'application de la future convention mérite une attention spéciale.

Un autre gouvernement [Belgique], jugeant que l'article « n'est pas complet », a été d'avis qu'il « devrait, le cas échéant, être incorporé dans une disposition plus détaillée ou un protocole sur le règlement des différends ». Un autre gouvernement encore [Pays-Bas] a indiqué qu'il lui paraissait « essentiel d'ajouter [...] une disposition visant le règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la convention ».

7. Le Gouvernement suisse considère que

Les consultations prévues ne sont pas adéquates pour l'application d'une convention de codification. Le Gouvernement suisse maintient son opinion selon laquelle le corollaire de la codification du droit international doit être la juridiction des tribunaux internationaux, de préférence les tribunaux existants, et notamment la Cour internationale de Justice. Il fera le moment venu une proposition dans ce sens.

En second lieu, la nature particulière des relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte exige pour certaines questions précises la constitution d'un organisme tripartite capable de se déterminer à très bref délai. Cet organisme pourrait être chargé de traiter, par la voie de la conciliation, les objections de l'Etat hôte contre un membre d'une mission permanente (art. 10) et contre l'effectif de la mission permanente (art. 16).

Le mécanisme de conciliation pourrait fonctionner selon le texte suggéré ci-après :

« Dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur de la Convention à son égard, l'Organisation mettra sur pied une Commission de conciliation reposant sur les principes suivants :

« 1) La Commission sera composée de trois membres : un représentant de l'Organisation, un représentant de l'Etat d'envoi et un représentant de l'Etat hôte.

« 2) Les représentants seront désignés d'avance et figureront sur une liste tenue par l'Organisation.

« 3) La Commission pourra être saisie par l'Organisation, l'Etat d'envoi ou l'Etat hôte.

« 4) L'absence d'un représentant ne pourra empêcher la Commission de se déterminer.

« 5) La Commission prendra ses décisions à la majorité; elle pourra faire des recommandations aux parties. »

8. L'OIT a présenté les observations suivantes :

Cette disposition de portée générale prévoit des consultations tripartites entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation au sujet de l'application de la convention. Elle prévoit donc pour les organisations l'obligation d'exercer une sorte de protection diplomatique en faveur de l'Etat d'envoi. Il nous paraît très difficile, pour une organisation, de jouer un rôle d'amiable compositeur, voire même d'arbitre, dans des problèmes qui ne relèvent pas directement de l'intérêt de l'organisation, tels que le respect de la franchise douanière, la portée et le contenu des immunités de juridiction, etc. Si, en effet, il est indiscutable que les organisations peuvent et doivent intervenir lorsque l'Etat hôte entrave le fonctionnement de l'organisation en interdisant, par exemple, l'entrée sur son territoire de représentants des Etats membres, les questions qui relèvent plus des usages diplomatiques et de la courtoisie internationale ne nous paraissent pas pouvoir être utilement l'objet d'une intervention de l'organisation. Ce sont là, en effet, des dispositions qui intéressent uniquement les relations entre deux Etats et auxquelles les organisations paraissent être étrangères.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

9. Le Rapporteur spécial examinera en premier lieu la modification de forme mentionnée au paragraphe 4 ci-dessus et les observations de l'OIT. Il passera ensuite aux autres observations formulées au sujet de l'article 50. Ces dernières portent essentiellement sur les points suivants : la question de l'organe compétent pour conduire au nom de l'organisation les consultations prévues à l'article 50; la question du mécanisme de conciliation proposé par le Gouvernement suisse; et la question de l'inclusion dans le projet d'articles de dispositions concernant le règlement des différends.

Modification de forme

10. Le gouvernement qui a proposé la modification de forme mentionnée au paragraphe 4 ci-dessus a expliqué que cette modification tendait à ce que toutes les questions qui peuvent surgir soient « couvertes par les dispositions de l'article ». Le Rapporteur spécial estime que la modification proposée aurait un effet contraire au but recherché. En effet, si l'article était modifié dans ce sens, il serait possible de l'interpréter comme s'appliquant uniquement aux cas où surgirait une question impliquant les trois parties, c'est-à-dire un Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation. Le Rapporteur spécial préfère le libellé actuel de l'article 50, qui autorise l'organisation à prendre l'initiative de consultations lorsque surgit une question n'impliquant qu'un Etat d'envoi et l'Etat hôte.

Observations de l'OIT

11. Les observations de l'OIT (paragraphe 8 ci-dessus) semblent reposer essentiellement sur l'affirmation selon laquelle « le respect de la franchise douanière, la portée et le contenu des immunités de juridiction » et les autres questions de cette nature « ne relèvent pas directement de l'intérêt de l'organisation ». Le Rapporteur spécial ne saurait partager cette opinion. Il se contentera à ce propos de rappeler que l'article 24 impose à l'organisation l'obligation d'aider l'Etat d'envoi, les missions permanentes et les membres de celles-ci « à s'assurer de la jouissance des privilèges et immunités prévus dans les présents articles ».

12. L'OIT soutient par ailleurs que les questions de ce genre relèvent « des usages diplomatiques et de la courtoisie internationale ». Même si tel est le cas, l'essentiel n'en reste pas moins que ces questions sont du domaine du droit international, et que l'un des buts du projet d'articles est d'énoncer les règles de droit qui leur sont applicables.

Question de l'organe compétent pour conduire au nom de l'organisation les consultations prévues à l'article 50

13. Comme on l'a indiqué au paragraphe 1 ci-dessus, il a été dit à la Sixième Commission que

> Une des conséquences des dispositions de l'article pourrait être que le secrétariat de l'organisation intéressée se verrait investi de pouvoirs qu'il ne pouvait régulièrement détenir que des actes constitutifs de ladite organisation.

Le Rapporteur spécial tient à faire observer que l'on ne doit pas seulement tenir compte ici de l'acte constitutif de l'organisation, mais également de ses autres « règles pertinentes » — pour reprendre les termes de l'article 3. Le problème qui a été évoqué à la Sixième Commission se posera uniquement lorsque, en vertu de ces « règles pertinentes », aucun organe n'est habilité à conduire les consultations prévues à l'article 50. Dans ce cas, les consultations devront manifestement être confiées au secrétariat.

14. Le Conseiller juridique de l'ONU, se référant expressément à cette organisation, a fait observer à la 998e séance de la Commission que, dans la disposition qui est devenue par la suite l'article 50,

> Le mot « organisation » ne peut s'entendre que comme désignant le Secrétaire général et non l'Assemblée générale, car nul ne songerait à porter devant l'Assemblée une affaire concernant le comportement d'un diplomate pris individuellement [146].

Au cours de la même séance, le Rapporteur spécial a exprimé un avis analogue, en faisant valoir que

> Seul le Secrétaire général peut mener la diplomatie discrète qui est nécessaire si l'on veut que l'organisation remplisse son rôle de liaison entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi en s'occupant de difficultés d'ordre pratique qui ne constituent pas un différend proprement dit [147].

Mécanisme de conciliation proposé par le Gouvernement suisse

15. Comme il est indiqué au paragraphe 7 ci-dessus, la commission de conciliation que le Gouvernement suisse a proposé de créer serait habilitée à « [prendre] ses *décisions* [148] à la majorité » et qu'elle serait « composée de trois membres : un représentant de l'Organisation, un représentant de l'Etat d'envoi et un représentant de l'Etat hôte ». Il est évident que, dans ces conditions, c'est le représentant de l'organisation qui jouerait le rôle décisif dans la plupart des cas. Le Rapporteur spécial ne juge pas souhaitable de conférer à l'organisation des pouvoirs aussi étendus lorsqu'il s'agit de questions mettant en jeu le prestige de ses membres. Il doute d'ailleurs qu'une telle proposition soit acceptable pour un grand nombre d'Etats membres.

Question de l'inclusion dans le projet d'articles de dispositions concernant le règlement des différends

16. Comme l'a relevé un gouvernement [Pays-Bas] dans ses observations écrites, la Commission a indiqué au paragraphe 5 de son commentaire qu'elle s'était

> réservé la possibilité d'inclure à la fin de l'ensemble du projet d'articles une disposition concernant le règlement des différends qui pourraient naître de l'application des articles.

Trois gouvernements se sont prononcés en faveur de l'inclusion d'une disposition de ce genre dans le projet, et un quatrième a déclaré que la question méritait « une attention spéciale » (paragraphes 6 et 7 ci-dessus). Si la Commission décide que le projet doit comporter des dispositions sur le règlement des différends, le Rapporteur spécial lui soumettra un texte à ce sujet.

Texte de l'article 50 proposé par le Rapporteur spécial

17. Plusieurs gouvernements ont trouvé l'article 50 insuffisant. Le Rapporteur spécial ne prétend pas que ce texte soit une panacée, mais il croit que l'article pourrait jouer un rôle utile, même si la Commission décide d'inclure dans le projet des dispositions concernant le règlement des différends. Aussi propose-t-il de conserver cet article sous sa forme actuelle, qui est la suivante:

Article 50. — Consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation

Si une question surgit entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte au sujet de l'application des présents articles, des consultations entre l'Etat hôte, l'Etat d'envoi et l'Organisation auront lieu sur la demande de l'un ou l'autre de ces Etats ou de l'Organisation elle-même.

* * *

DOCUMENT A/CN.4/241/ADD.4

NOTE

Le présent additif est fondé sur les observations présentées par des gouvernements et des organisations internationales et mentionnées dans l'introduction au rapport [149], ainsi que sur les observations supplémentaires reçues par le Rapporteur spécial avant le 31 mars 1971, à savoir celles de la Finlande, de la Hongrie, du Japon, des Pays-Bas et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que des secrétariats de l'UNESCO et de l'AIEA. Sa présentation est la même que celle qui a été indiquée dans l'introduction [150].

[146] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. I, p. 48, 998e séance, par. 64.

[147] *Ibid.*, p. 49, par. 75.

[148] C'est le Rapporteur spécial qui souligne.

[149] Voir ci-dessus p. 10, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 5 à 7.

[150] *Ibid.*, p. 11, par. 8.

Troisième partie. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

TROISIÈME PARTIE EN GÉNÉRAL

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Dans l'introduction au présent rapport, le Rapporteur spécial, en présentant ses considérations préliminaires sur la portée et le titre du projet d'articles, s'est déjà référé aux observations des gouvernements [151] concernant la décision prise par la Commission d'inclure dans son projet une série d'articles traitant des missions permanentes d'observation — ou tout au moins à celles qu'il avait reçues au moment où il rédigeait cette partie du rapport. La présente section rend compte des débats de la Sixième Commission [152] et des observations écrites présentées par les gouvernements et les secrétariats d'organisations internationales [153] depuis que l'introduction a été rédigée, concernant cette question et toutes les autres questions relatives à la troisième partie du projet en général.

2. Au cours des débats de la Sixième Commission à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale,

Plusieurs représentants ont approuvé la décision de la Commission du droit international d'inclure dans le projet d'articles diverses dispositions concernant les observateurs permanents d'Etats non membres auprès des organisations internationales. A cet égard, on a exprimé l'opinion que ces dispositions devaient tenir compte des intérêts légitimes de l'Etat hôte, et non pas seulement de l'invitation adressée par l'organisation intéressée. Dans certains cas, l'Etat hôte pouvait ne pas même être membre de l'organisation internationale en question, et par conséquent n'avoir aucune part dans la décision d'admettre ou non les observateurs d'un Etat que lui-même ne reconnaissait pas. D'un autre côté, les conditions telles que l'accord de l'Etat hôte ont été jugées inacceptables, en ce qu'elles limitaient l'indépendance des organisations internationales. On a estimé en outre que la portée des dispositions relatives à ce sujet devrait être définie conformément aux principes d'universalité et de non-discrimination [154].

3. Au cours des débats de la Sixième Commission à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale,

Plusieurs représentants ont noté que la formulation de règles concernant le statut juridique et les facilités, privilèges et immunités des « missions permanentes d'observation » [...] dans le cadre du projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales comblerait une lacune qui existait actuellement dans le droit international général.

Certains représentants ont déclaré douter de la nécessité d'une codification générale du statut des missions permanentes d'observation, estimant que la pratique actuelle et la courtoisie internationale résolvaient la question de façon satisfaisante dans chaque cas d'espèce. Toutefois, de nombreux représentants qui ont pris part au débat ont souligné l'importance particulière de cette codification. Sa nécessité était prouvée par le fait même que la Charte des Nations Unies, la résolution 169 (II) de l'Assemblée générale sur l'Accord relatif au Siège et la résolution 257 (III) de l'Assemblée générale, intitulée « Missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies », ne contenaient aucune disposition sur les missions permanentes d'observation d'Etats non membres. A cet égard, on a rappelé que le Secrétaire général avait déclaré dans l'Introduction à son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation portant sur la période du 16 juin 1965 au 15 juin 1966 que « tous les pays devraient être encouragés à suivre de plus près les travaux de l'Organisation et mis à même de le faire s'ils le désirent [155] ». De l'avis de ces derniers représentants, la codification du statut juridique des missions permanentes d'observation encouragerait la coopération internationale, assurerait un fonctionnement plus efficace des organisations internationales et pourrait contribuer à résoudre certains des problèmes posés par les « micro-Etats ».

De même, d'autres représentants ont fait observer que la formulation de règles concernant les missions permanentes d'observation était conforme au principe de l'universalité et constituait un pas important vers l'élimination de certaines pratiques discriminatoires. Soulignant que la Charte était fondée sur l'universalité ou que l'universalité était l'un des objectifs essentiels de l'Organisation des Nations Unies, ces représentants ont déclaré que la mise au point d'un statut juridique approprié pour les missions permanentes d'observation favoriserait l'application des principes de l'Organisation et la réalisation de ses buts. A cet égard, d'autres représentants ont rejeté la déclaration catégorique selon laquelle la Charte serait fondée sur le principe de l'universalité; l'universalité était un objectif que l'on devait réaliser en satisfaisant aux critères et aux conditions énoncés à l'Article 4 de la Charte [156].

4. Dans ses observations écrites, le Gouvernement suisse a déclaré qu'il

a pris connaissance avec un vif intérêt du résultat des travaux de la Commission du droit international concernant les missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales [...]. La Suisse accorde la plus grande attention à ces matières, à la fois comme Etat hôte du siège européen de l'ONU et de nombreuses autres organisations internationales et comme Etat non membre de l'ONU représenté à New York par un observateur.

5. Un gouvernement [Israël] a déclaré qu'il approuvait d'une manière générale le projet d'articles proposé. Un autre gouvernement [Finlande] a pris note avec satisfaction des articles relatifs aux missions permanentes d'observation et a estimé qu'ils constituaient « une base valable pour l'élaboration d'une convention en la matière ».

6. Un gouvernement [Pays-Bas] a exprimé l'avis que

On peut légitimement se demander si l'institution de la mission d'observation — tout au moins dans le cas des missions auprès d'organisations mondiales — ne prête pas le flanc à des critiques de principe, ces institutions étant en contradiction avec le caractère universel de l'organisation. Sauf pour certains cas exceptionnels (imputables à des raisons politiques), concernant par exemple la composition de l'ONU, les Etats qui s'intéressent aux travaux d'une organisation devraient en devenir membres. Il ne paraît pas souhaitable de normaliser l'institution de la mission d'observation, qui n'est fondamentalement pas normale, ni surtout de la mettre sur le même pied que les missions permanentes, qui sont un élément normal dans la structure des rapports internationaux.

Un des arguments avancés par la Commission à l'appui de cette normalisation est qu'elle aiderait à résoudre le problème des « micro-Etats » à l'ONU (voir le paragraphe 8 des Observations générales sur la section 1 de la troisième partie). Il est frappant de constater que cet aspect n'est plus mentionné dans le commentaire relatif aux divers articles.

---

[151] *Ibid.*, p. 15, par. 24, 25 et 27.

[152] Pour toutes les références à l'examen des projets d'articles par la Sixième Commission, voir ci-dessus note 39.

[153] Voir ci-dessus note 12.

[154] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 20.

[155] *Ibid., vingt et unième session, Supplément n° 1A* (A/6301/Add.1), p. 15.

[156] *Ibid., vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 25 à 27.

Dans la mesure où le projet d'articles s'appliquera également à des organisations autres que les organisations mondiales, l'institution de la mission d'observation devient plus acceptable.

7. Un gouvernement [Canada] a déclaré convenir que

Les articles 51 à 77 doivent contenir des éléments de droit international nouveaux et ne pas se borner à codifier des règles de droit existantes. Toutefois, comme le rôle des missions d'observation n'est pas de représenter, mais d'observer, [...] une mission permanente d'observation ne doit pas être placée sur un pied d'égalité avec une mission permanente.

8. Un autre gouvernement [Royaume-Uni] a exprimé l'avis que

C'est à juste titre que la Commission a attiré l'attention [...] sur le fait qu'il n'existe pas de base conventionnelle précise déterminant le statut, les privilèges et les immunités des missions permanentes d'observation envoyées par des Etats non membres auprès de certaines organisations internationales. La Commission n'a toutefois pas donné de preuves indiquant que cette situation engendrait des difficultés appréciables dans la pratique. Et il n'est pas non plus établi que le meilleur moyen de pallier cette situation consiste dans la création d'une nouvelle entité juridique internationale de caractère général à laquelle on donnerait le nom de « mission permanente d'observation » et dont le statut, les privilèges et les immunités seraient pour l'essentiel analogues à ceux des missions permanentes des Etats Membres.

Le concept de la mission permanente d'observation tel qu'il ressort du projet d'articles semble indiquer que l'on octroiera aux représentants d'Etats n'assumant aucune obligation aux termes des instruments constitutionnels de l'organisation intéressée — et, peut-être, aux représentants d'entités qui ne sont pas reconnues comme Etats ou comme gouvernements par le pays hôte — un statut et des fonctions dont ils ne seraient pas habilités à se prévaloir en vertu des instruments constitutionnels de l'organisation. Il importe de tenir dûment compte de la position et des intérêts du pays hôte et, lorsqu'il s'agit d'organisations dont aucune disposition constitutionnelle p'a trait aux missions d'observation et qui n'ont pas de pratique établie en la matière, l'établissement de ces missions devrait faire l'objet d'un arrangement entre l'Etat d'envoi, l'organisation et le pays hôte, eu égard aux circonstances particulières à chaque cas. Il n'est nullement démontré qu'il y aurait un quelconque avantage à renoncer à la souplesse qui caractérise la situation actuelle.

Ce gouvernement n'était donc

nullement convaincu qu'il soit nécessaire ni même souhaitable d'insérer dans la convention proposée des articles tels que ceux qui figurent dans la troisième partie du projet. Quoi qu'il en soit, la teneur de ces articles s'inspire largement de celle des articles de la deuxième partie. Il serait préférable de laisser à l'avenir les organisations décider elles-mêmes dans quelle mesure il est possible d'accorder aux missions d'observation le statut prévu dans la deuxième partie.

9. Un gouvernement [Israël] a indiqué qu'en principe et de façon générale ses observations sur les première et deuxième parties du projet d'articles s'appliquent à la troisième partie. Les secrétariats de l'ONU, de l'OIT et du FMI ont indiqué de même que leurs observations sur les première et deuxième parties du projet s'appliquent également à la troisième.

10. Le secrétariat du FMI a fait observer que

Dans l'Etude du Secrétariat [157], il est signalé que les questions relatives aux représentants permanents ou aux délégations des Etats membres auprès des organisations internationales ne peuvent se poser dans le cas du Fonds, dont la structure exclut que le projet d'articles puisse lui être appliqué. Il pourrait donc être utile de préciser que ledit projet n'est pas applicable au FMI.

11. Le secrétariat de l'AIEA a écrit :

Bien qu'il n'y ait jamais eu d'observateur permanent accrédité auprès de l'AIEA, il est arrivé que des Etats non membres soient touchés par certains accords, et la question ne manque pas d'intéresser l'Agence.

12. Le secrétariat de l'OMS a communiqué ce qui suit :

Il existe en pratique deux catégories générales d'observateurs d'Etats non membres de l'OMS, qui se distinguent surtout par le caractère temporaire ou permanent de ceux-ci. La première catégorie vise un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles des Etats non membres, mais sur le point de le devenir, assistent à l'Assemblée mondiale de la santé en qualité d'observateurs en attendant que celle-ci statue sur la demande d'admission. Ce cas est prévu par l'article 3 du règlement intérieur de l'Assemblée, qui stipule que le Directeur général peut inviter des Etats ayant demandé leur admission en qualité de membre ou des territoires pour le compte desquels une demande d'admission en qualité de membre associé a été présentée à envoyer des observateurs à des sessions de l'Assemblée. C'est également une hypothèse de ce genre qui s'est présentée dans le cas des membres associés ayant accédé à l'indépendance à une date qui ne leur permettait pas réglementairement de présenter leur demande d'admission à l'Organisation. Ces Etats ont néanmoins été invités en qualité d'observateurs et par la suite le règlement intérieur de l'Assemblée a été modifié, le Conseil exécutif et l'Assemblée de la santé ayant pris des résolutions en ce sens [158].

Indépendamment de ces situations temporaires, il existe d'autres hypothèses où l'on rencontre des observateurs à titre quasi permanent qui participent régulièrement aux travaux de l'Assemblée de la santé. La situation des observateurs permanents des Etats non membres de l'OMS se présente dans cette organisation sous un aspect original en ce sens qu'elle est à la fois analogue et différente de celle qui existe à l'ONU. L'analogie provient du fait que le statut des observateurs permanents des Etats non membres n'est prévu dans aucune disposition particulière et ne figure ni dans la Constitution, ni dans les accords de siège, ni dans les résolutions prises par le Conseil exécutif ou l'Assemblée, et résulte uniquement de la pratique suivie par l'Organisation. Mais la situation est différente en raison de la rareté de ces missions permanentes d'observation auprès de l'OMS, et aussi en raison du caractère très particulier des entités juridiques en cause. Au sein de l'ONU, la création de missions permanentes d'observation se justifie par le fait qu'un certain nombre d'Etats ne sont pas membres de l'institution. En revanche, la plupart de ceux-ci sont membres de l'OMS. C'est le cas notamment de la République fédérale d'Allemagne, de la République de Corée, de la Suisse, de la République du Viet-Nam, si bien qu'il n'existe actuellement que trois exemples dans lesquels on se trouve en présence d'observateurs permanents. Par ailleurs, ces cas concernent des situations très particulières sur le plan du droit international, puisqu'il s'agit du Saint-Siège, de Saint-Marin et de l'Ordre de Malte.

L'origine des relations qui ont été établies dans les trois cas précités résulte uniquement de la pratique et n'a son fondement dans aucun texte. Saint-Marin avait demandé en 1948 à devenir membre de l'OMS, mais la première Assemblée de la santé avait déclaré cette demande irrecevable pour des questions de procédure. Cette demande avait été renouvelée en 1949, mais elle était assortie d'une réserve au sujet de la contribution financière de Saint-

[157] Etude du Secrétariat, *op. cit.* (v. note 47), p. 225 et 226, par. 76 à 78.

[158] Résolution EB27.R25 *Actes off. Org. mond. Santé, 108*, 10) et résolution WHA 14.45 (*ibid., 110*, 19). Cela a été le cas par exemple pour le Togo en 1960 (*ibid., 103*, 21).

Marin [159]. Cette réserve n'ayant pas été acceptée par l'Assemblée [160], Saint-Marin a, depuis cette date, été invité à chacune des assemblées de la santé en qualité d'observateur et les relations ont été maintenues sur cette base depuis cette date. Saint-Marin a d'ailleurs à Genève une mission permanente d'observation auprès de l'ONU et des institutions internationales.

Les relations avec le Saint-Siège remontent à la même époque. Le Saint-Siège n'avait pas participé à la première Assemblée de la santé, mais en 1949, lorsque la deuxième Assemblée avait été convoquée à Rome, il avait été décidé d'adresser une invitation au Vatican à participer aux travaux de l'Assemblée en qualité d'observateur. Depuis cette date, le Saint-Siège est régulièrement invité aux assemblées de la santé. Comme dans le cas précédent, il existe à Genève une mission permanente d'observation près de l'Office des Nations Unies et des institutions spécialisées.

L'origine des relations avec l'Ordre de Malte est tout à fait particulière et a été consacrée beaucoup plus récemment. En 1950, l'Ordre de Malte avait demandé son admission à l'Organisation, mais cette demande avait été ajournée. En 1952, une nouvelle demande fut présentée devant l'Assemblée et inscrite à son ordre du jour. Mais, sur l'initiative de l'Ordre lui-même, elle fut retirée. Et ce n'est que dix ans plus tard, en 1962, que l'Ordre de Malte demanda non pas à être admis, mais à être invité en qualité d'observateur aux réunions de l'OMS. Le Directeur général décida qu'il était disposé à adresser à l'Ordre une invitation à participer en qualité d'observateur à l'Assemblée toutes les fois que figureraient à l'ordre du jour des questions pouvant l'intéresser. En fait, depuis cette date, l'Ordre est régulièrement invité aux assemblées, et a d'ailleurs créé à Genève une délégation permanente auprès des organisations internationales.

Le statut actuel des observateurs permanents n'est pas différent en fait de ceux des autres observateurs prévus dans les textes réglementaires de l'Organisation. Lorsque ces trois missions d'observation ont été créées, l'OMS a été informée et a reçu une notification. A l'occasion de chacune des assemblées de la santé, des invitations leur sont adressées. Les noms des observateurs sont communiqués au Directeur général. Ils bénéficient des facilités qui sont prévues par les textes réglementaires pour les observateurs en général. L'article 19 du règlement intérieur de l'Assemblée de la santé prévoit que, sauf décision contraire de l'Assemblée, ils ont accès aux séances plénières. Par ailleurs, par application des dispositions de l'article 46 du règlement, ils peuvent participer à toute séance publique des commissions principales de l'Assemblée et peuvent, sur invitation du Président ou avec l'agrément de l'Assemblée ou de la commission, faire un exposé sur la question en discussion. Ces observateurs ont en outre accès aux documents non confidentiels et à tels autres documents que le Directeur général estime pouvoir mettre à leur disposition. Ils peuvent aussi présenter des notes au Directeur général, qui détermine la forme et la portée de leur mise en circulation.

13. Le secrétariat de l'UIT a écrit ce qui suit :

En ce qui concerne les missions permanentes d'observation *(articles 51 à 77)*, je tiens à préciser que, aux termes de l'article 27 de la Convention internationale des télécommunications (Montreux, 1965) [161], tout membre de l'Union se réserve la faculté de fixer les conditions dans lesquelles il admet les télécommunications échangées avec un Etat qui n'est pas partie à la Convention. La Convention ne comporte aucune autre disposition applicable aux relations entre l'UIT et les Etats non membres, qui ne sont pas admis aux conférences de l'Union. Les relations entre le Secrétariat général de l'Union et lesdits Etats sont régies par la résolution n° 88 du Conseil d'administration de l'Union [162].

14. Au cours des débats de la Sixième Commission,

Un certain nombre de délégations ont souligné que, lors de la deuxième lecture, la Commission du droit international devrait harmoniser les diverses dispositions du projet et s'efforcer de les formuler de façon aussi rigoureuse et précise que possible. On a dit en particulier que le nombre actuel d'articles était excessif et qu'il faudrait le réduire en utilisant de façon appropriée la méthode de la « rédaction par référence ». On a également émis l'opinion que, malgré les différences existant entre les deux catégories de missions, l'on pourrait peut-être combiner certaines des dispositions intéressant les missions permanentes et les missions permanentes d'observation afin de simplifier la forme générale du projet [163].

15. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Israël] a exprimé l'avis que

Du fait que les quatre parties du projet feront partie intégrante du droit diplomatique, il conviendrait que, dans le texte définitif du projet, toutes les dispositions relatives à des questions susceptibles d'être traitées de façon uniforme soient remaniées et condensées dans le plus petit nombre d'articles possible.

16. Un autre gouvernement [Suisse] a suggéré que

les références à des articles antérieurs du projet (par exemple celles qui sont contenues aux articles 66 à 77) soient groupées en un article ou quelques-uns. Cette suggestion semble d'ailleurs rejoindre les préoccupations de certains membres de la Commission elle-même.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

17. Le Rapporteur spécial note que, à une seule exception près, les observations des gouvernements dont il est fait mention dans la présente section confirment en général ses constatations précédentes sur la réaction des gouvernements à la décision prise par la Commission d'inclure une série d'articles consacrés aux missions permanentes d'observation dans son projet concernant les représentants d'Etats auprès des organisations internationales [164].

18. Le Rapporteur spécial prend note des renseignements fournis par les secrétariats d'organisations internationales sur leurs règlements et leurs pratiques en la matière. A ce sujet, il tient à rappeler les dispositions des articles 3 et 4, qui sont destinés à s'appliquer d'une manière générale à la troisième partie du projet.

19. Pour ce qui est de l'observation du secrétariat du FMI dont il est fait état au paragraphe 10 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à la réponse qu'il a donnée à une observation analogue portant sur les articles 3 à 5 [165].

---

[159] Voir OMS, *Actes officiels de l'Organisation mondiale de la santé*, n° 21, p. 312.

[160] Voir OMS, résolution WHA 2.98 (*ibid.*, p. 54).

[161] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1965* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.67.V.3), p. 186.

[162] UIT, Supplément n° 2 (août 1967) au *Recueil des résolutions et décisions du Conseil d'administration de l'UIT*. [Le texte de la résolution n° 88 du Conseil d'administration (modifiée) est reproduit en tant qu'annexe 1 aux observations de l'UIT. Voir ci-dessous p. 449, doc. A/8410/Rev. 1, annexe I, C, 11.]

[163] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 18.

[164] Voir ci-dessus p. 15, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 24 et 27.

[165] *Ibid.*, p. 26, par. 100 et 103.

20. Au sujet des observations relatives à la structure du projet (paragraphes 14 à 16 ci-dessus), le Rapporteur spécial souligne que les matières du présent document sont présentées article par article afin de faciliter le débat de la Commission sur le contenu de chaque disposition de la troisième partie, eu égard aux observations présentées par les gouvernements et les organisations internationales, qui portent expressément sur la plupart de ces dispositions. Cette présentation n'empêche évidemment pas la Commission, et en particulier son Comité de rédaction, de réunir certains articles après les avoir discutés quant au fond.

SECTION 1. — MISSIONS PERMANENTES D'OBSERVATIONS EN GÉNÉRAL

Observations générales

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le secrétariat de l'UNESCO a présenté les observations suivantes :

Dans la section 1 de la troisième partie du projet, sous la rubrique « Observations générales », il est indiqué au paragraphe 1 que des missions permanentes d'observation ont été envoyées, « en certaines occasions, auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ». En réalité, le Saint-Siège entretient auprès de l'Organisation une mission permanente, et cela depuis longtemps. Le Conseil exécutif de l'UNESCO a déjà pris une décision au sujet des observateurs permanents — et cela concernait en particulier l'observateur permanent du Saint-Siège — en 1951, à sa vingt-sixième session. Il conviendrait donc de modifier le texte dans le sens suivant :

« ... par exemple par le Saint-Siège auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), ainsi que par Saint-Marin... ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

2. En ce qui concerne l'observation du secrétariat de l'UNESCO dont il est question au paragraphe précédent, le Rapporteur spécial tient à renvoyer à la réponse de caractère général qu'il a donnée à une observation similaire faite à propos de l'article 36 [166].

Article 51. — Terminologie

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations des gouvernements et des secrétariats d'organisations internationales au sujet de l'article 51 [167] concernaient l'article dans son ensemble, et plus particulièrement les alinéas *a*, *b*, *i* et *k* de cet article.

Article dans son ensemble

2. Un gouvernement [Canada] a estimé que

La teneur de l'article 51 est dans l'ensemble acceptable. Il propose toutefois que la Commission examine attentivement la possibilité d'éliminer le chevauchement de l'article 51 avec l'article 1er.

3. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a exprimé l'avis que, dans le texte anglais, il convenait, comme dans le cas de l'article 1er, d'employer partout le verbe « to mean » au lieu du verbe « to be » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B.)

Alinéa a

4. Au cours du débat de la Sixième Commission, on a souligné l'importance de la mention, à l'alinéa *a*, du « caractère représentatif » des missions permanentes d'observation

pour la structure générale de la troisième partie du projet, et notamment pour déterminer la portée des facilités, privilèges et immunités à accorder aux missions permanentes d'observation. Certains représentants se sont référés à cet égard au paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 53, dans lequel il est indiqué qu'une mission permanente d'observation ne représente pas l'Etat d'envoi « auprès » de l'organisation mais plutôt à l'organisation.

Certains représentants ont dit que les missions permanentes d'observation avaient bien un « caractère représentatif » et qu'il convenait donc de maintenir la référence pertinente dans l'article. D'autres ont estimé que cette référence devait être supprimée étant donné qu'un observateur observait, mais ne représentait pas.

On a également fait observer que si l'on donnait au terme « représentation » une acception technique, il s'ensuivait que les missions permanentes d'observation n'avaient pas un caractère représentatif puisque, pour être représenté dans une organisation internationale, un Etat devait en être membre. Un observateur ne participait pas, par définition, aux décisions que prenait l'organisation et n'avait pas en principe le droit d'intervenir dans ses débats. Si, toutefois, on donnait au terme « représentation » l'acception plus large qui était habituellement la sienne, et si l'on s'attachait au lien existant entre l'Etat d'envoi et sa mission permanente d'observation, on pourrait alors parler de « représentation », car la mission agissait au nom de l'Etat qui l'avait désignée. Un Etat d'envoi n'était pas membre de l'organisation, mais la mission permanente d'observation, pour autant qu'elle agirait dans les limites de ses fonctions au nom de l'Etat d'envoi, pourrait être considérée comme représentant ledit Etat.

Enfin, on a fait observer qu'il y aurait intérêt, compte tenu des considérations exposées dans le paragraphe 1 du commentaire relatif à l'article 51, à insérer à l'alinéa *a* dudit article les mots « telle que définie à l'article premier » après les mots « organisation internationale » [168].

5. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Australie] a exprimé l'avis que

L'expression « caractère représentatif » [...] est exacte dans la mesure où une mission permanente d'observation est « représentative » de l'Etat d'envoi, mais [...] elle ne l'est pas dans la mesure où ladite mission serait censée « représenter » l'Etat d'envoi auprès de l'organisation elle-même.

Un autre gouvernement [Canada] a exprimé l'avis que

La définition de la « mission permanente d'observation » devrait bien faire ressortir que le rôle de ce genre de mission est d'« observer » et non pas de « représenter ».

[166] Voir ci-dessus p. 67, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 36, paragraphe 21 des observations.

[167] Voir ci-dessus note 34.

[168] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 36 à 39.

6. Un gouvernement [Israël] a fait observer que le membre de phrase introductif de l'article 51, qui traite de la terminologie, indique que « les définitions qui y sont données ne s'appliquent qu'à la troisième partie du projet ». Ce gouvernement ajoute ce qui suit :

A l'alinéa *a*, l'expression « mission permanente d'observation » est définie comme s'entendant d'une mission auprès d'une « organisation internationale ». Il est expliqué au paragraphe 1 du commentaire que cette dernière expression est employée dans le même sens qu'au projet d'article 1er.

Compte tenu de ces observations, il estimait que

Etant donné les premiers mots de l'article 51, il pourrait être souhaitable de faire figurer les mots « telle qu'elle est définie à l'article 1er » après les mots « organisation internationale », à moins que la Commission ne décide de fusionner l'article 1er et l'article 51.

7. Le secrétariat de l'OIT a exprimé l'avis que

L'alinéa *a* [...] n'indique pas si, pour bénéficier de la convention, l'Etat non membre doit être partie à celle-ci ou s'il suffit que l'Etat hôte ait ratifié la convention. Il est vraisemblable que les deux Etats doivent être parties à l'accord, mais il serait peut-être préférable de l'indiquer expressément.

8. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a exprimé l'avis que, comme dans le cas de l'article 1er, il convenait, dans le texte anglais de l'alinéa *a*, d'ajouter l'article indéfini dans les membres de phrase « of *a* representative and permanent character » et « not *a* member of that organization » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

Alinéa b

9. Un gouvernement [Canada] a estimé que, l'alinéa *a* étant destiné à faire ressortir que le rôle d'une mission permanente d'observation « est d'observer et non pas de représenter », « le rôle de l'« observateur permanent » visé à l'alinéa *b* serait donc évidemment d'*observer* et non pas de représenter ».

Alinéa i

10. Le secrétariat de l'OIT a estimé que

L'expression « office » figurant à l'alinéa *i* [...] ne [...] paraît pas très claire. Elle peut, en effet, viser des bureaux dont le champ d'action est général, tels que l'Office des Nations Unies à Genève, aussi bien que des bureaux régionaux de l'organisation qui sont destinés uniquement à satisfaire aux besoins de la région qu'ils couvrent. Si cette expression devait avoir ce dernier sens, L'Etat hôte devrait, semble-t-il, admettre sur son territoire la création de missions par des Etats non membres de l'organisation n'appartenant pas à la région couverte par le bureau auprès duquel la mission serait accréditée. Il ne [...] paraît pas certain que telle ait été l'intention des auteurs du projet. Le fait que l'article 52 réserve les règles ou la pratique de l'organisation ne [...] paraît pas constituer, à cet égard, une solution entièrement satisfaisante, car dans certaines organisations, telles que l'OIT, il n'existe aucune pratique ni aucune règle à ce sujet.

Alinéa k

11. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a exprimé l'avis qu'il convenait, comme dans le cas de l'article 1er, alinéa *m*, de modifier comme suit le texte de l'alinéa *k* :

L'expression « organe d'une organisation internationale » s'entend d'un organe principal ou subsidiaire *ou* de toute commission, comité ou sous-groupe *d'un tel organe* (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

12. A propos de l'observation mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à la réponse qu'il a donnée dans un cas similaire, au sujet de l'article 1er [169].

13. En ce qui concerne la suggestion signalée au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à sa réponse relative à une suggestion similaire faite au sujet de l'article 1er [170].

14. Pour ce qui est des observations mentionnées aux paragraphes 4, 5 et 9, dont les auteurs sont opposés à l'emploi des mots « caractère représentatif » à l'alinéa *a*, le Rapporteur spécial, tout en rappelant sa réponse à une observation qui a été faite au sujet de l'alinéa *d* de l'article 1er [171], estime que, ces observations ayant trait à la « représentation » en tant que fonction de la mission permanente d'observation, elles sont mieux à leur place dans le contexte de l'article 53. Le Rapporteur est d'avis que, dans le contexte de la disposition de l'article 51, relatif à la terminologie, il convient de maintenir la mention du « caractère représentatif », cet élément représentant une caractéristique essentielle de la notion de mission; les missions permanentes d'observation tiennent leur caractère représentatif du simple fait que l'Etat d'envoi leur confère le pouvoir de les représenter dans l'exercice de leurs fonctions.

15. Concernant les observations mentionnées dans la dernière phrase du paragraphe 4 et au paragraphe 6 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à son observation sur la question de la fusion possible des articles 1 et 51 [172]. En raison de cette observation, il ne lui paraît pas indiqué d'exprimer un avis sur cette suggestion avant que la Commission se soit prononcée sur la question.

16. Quant à l'observation reproduite au paragraphe 7 ci-dessus, le Rapporteur spécial considère que la question soulevée relève plutôt du droit des traités que de celui du présent projet et qu'elle trouve sa réponse dans les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur le droit des traités [173].

17. Pour ce qui est de la suggestion citée au paragraphe 8, le Rapporteur spécial renvoie à sa réponse à une observation similaire faite au sujet des alinéas *b* et *d* de l'article 1er [174].

18. En ce qui concerne l'observation rapportée au paragraphe 10, le Rapporteur spécial renvoie à sa réponse à une observation faite au sujet de l'alinéa *l* de l'article 1er [175].

[169] Voir ci-dessus p. 16, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 34 et 37.

[170] *Ibid.*, p. 17, par. 35 et 38.

[171] *Ibid.*, p. 20, par. 59 et 63.

[172] *Ibid.*, p. 17, par. 37.

[173] Voir ci-dessus note 36.

[174] Voir ci-dessus p. 19, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 48, 54, 61 et 65.

[175] *Ibid.*, p. 22, par. 78 et 81.

19. A propos de la suggestion mentionnée au paragraphe 11 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à la réponse qu'il a donnée au sujet d'une suggestion similaire faite au sujet de l'alinéa *m* de l'article 1er [176].

20. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article sous sa forme actuelle, sous réserve des modifications d'ordre rédactionnel dont il est question aux paragraphes 13, 17 et 19 ci-dessus. L'article 51 se lirait donc comme suit :

Article 51. — Terminologie

Aux fins de la présente partie :

***a*) L'expression « mission permanente d'observation » s'entend d'une mission de caractère représentatif et permanent envoyée auprès d'une organisation internationale par un Etat non membre de cette organisation;**

***b*) L'expression « observateur permanent » s'entend de la personne chargée par l'Etat d'envoi d'agir en qualité de chef de la mission permanente d'observation;**

***c*) L'expression « membres de la mission permanente d'observation » s'entend de l'observateur permanent et des membres du personnel de la mission permanente d'observation;**

***d*) L'expression « membres du personnel de la mission permanente d'observation » s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission permanente d'observation;**

***e*) L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres du personnel de la mission permanente d'observation, y compris les experts et les conseillers, qui ont la qualité de diplomate;**

***f*) L'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des membres du personnel de la mission permanente d'observation employés dans le service administratif et technique de la mission permanente d'observation;**

***g*) L'expression « membres du personnel de service » s'entend des membres du personnel de la mission permanente d'observation engagés par elle comme employés de maison ou pour des tâches similaires;**

***h*) L'expression « personnes au service privé » s'entend des personnes employées exclusivement au service privé des membres de la mission permanente d'observation;**

***i*) L'expression « Etat hôte » s'entend de l'Etat sur le territoire duquel l'Organisation a son siège, ou un office, auprès duquel des missions permanentes d'observation sont établies;**

***j*) L'expression « locaux de la mission permanente d'observation » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission permanente d'observation, y compris la résidence de l'observateur permanent;**

***k*) L'expression « organe d'une organisation internationale » s'entend d'un organe principal ou subsidiaire ou de toute commission, comité ou sous-groupe d'un tel organe.**

Article 52. — Etablissement de missions permanentes d'observation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission,

Les dispositions de cet article ainsi que les principes sur lesquels elles étaient fondées ont donné lieu à des interprétations différentes. A la lumière de ces interprétations, certains représentants ont estimé que ces dispositions devaient être maintenues sans changement, d'autres ont considéré qu'elles devraient être remaniées afin d'éliminer toute ambiguïté, d'autres encore ont proposé de modifier l'article, et un quatrième groupe, enfin, a suggéré que la meilleure solution serait peut-être d'envisager la suppression pure et simple dudit article [177].

2. Plusieurs représentants se sont prononcés en faveur du maintien de l'article tel qu'il a été rédigé par la Commission,

étant donné qu'il reconnaissait la nécessité de permettre aux Etats qui ne sont pas membres d'organisations internationales de suivre les travaux effectués par ces dernières lorsqu'ils présentent un intérêt pour la communauté internationale tout entière, tout en sauvegardant l'indispensable autonomie de ces organisations et en assurant le respect de leurs règles et de leurs pratiques. Ces représentants ont fait observer que, selon eux, le droit des Etats non membres à établir des missions permanentes d'observation n'était pas inconditionnel, ni absolu, mais qu'il dépendait au contraire des règles ou de la pratique de l'organisation intéressée et y était subordonné. La volonté de l'organisation ne pouvait pas être méconnue. Certains orateurs ont ajouté que si l'organisation n'avait en la matière aucune règle ni pratique pertinente, l'établissement de ces missions serait régi par les dispositions de la convention qui serait élaborée sur la base du projet d'articles. Certains représentants ont estimé qu'il serait souhaitable de préciser, dans le paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 52, que la règle posée dans ledit article présupposait que l'organisation en question était de caractère universel [178].

3. D'autres représentants ont souligné que

L'établissement d'une mission permanente d'observation par un Etat non membre constituait une question dont la solution, dans la pratique, devait continuer de dépendre des règles et de la pratique générale de l'organisation intéressée ou des accords particuliers conclus à cet effet. Des principes tels que ceux de l'égalité souveraine des Etats ou de l'universalité ne pouvaient l'emporter sur les règles et la pratique des organisations internationales dans ce domaine. En l'absence de telles règles et pratiques, l'établissement de missions permanentes d'observation devait continuer à dépendre de la conclusion d'un accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte ou l'organisation internationale intéressée. La future convention n'était pas l'instrument approprié pour accorder aux Etats non membres le droit absolu et inconditionnel d'établir des missions permanentes d'observation. Etant donné que l'article tout entier avait donné lieu à d'autres interprétations, ces représentants pensaient que la Commission du droit international devrait le remanier en tenant compte à cet égard des considérations qu'ils avaient exposées. On a également proposé de modifier le paragraphe 3 du commentaire afin qu'il corresponde au texte de l'article [179].

4. D'autres représentants ont estimé que la Commission

devrait donner à l'article un fondement juridique plus large, qui correspondrait mieux aux principes de l'égalité souveraine des Etats et de l'universalité. Ils ont donc proposé que les mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » soient supprimés. Selon eux, l'article devait indiquer clairement que les Etats non membres avaient le droit d'établir des missions permanentes d'observation en vue de l'accomplissement des fonctions énoncées à l'article 53 du projet. Le libellé actuel était beaucoup trop restrictif, ouvrait la voie à une discrimination entre les Etats incompatible avec les autres dispositions du projet, ne tenait pas pleinement compte des considérations exposées dans le commentaire

[176] *Ibid.*, p. 23, par. 82 et 83.

[177] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 40.

[178] *Ibid.*, par. 41.

[179] *Ibid.*, par. 42.

relatif à l'article, ne facilitait pas l'application du principe de l'universalité ni, en général, la réalisation des buts et principes des organisations internationales à caractère universel et était incompatible avec la déclaration [...] du Secrétaire général [180]. On a également signalé que, de toute façon, les « règles ou [...] la pratique » visées dans l'article n'avaient de valeur que dans la mesure où elles étaient conformes aux principes généraux de la Charte des Nations Unies. S'y référer ne ferait que rendre plus difficile l'interprétation des dispositions de l'article.

On a également fait valoir que le libellé actuel de l'article n'était pas satisfaisant, étant donné que les mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » pouvaient donner lieu à des interprétations tendant à assimiler les conditions à remplir pour l'établissement de missions permanentes d'observation aux conditions et procédures prévues à l'Article 4 de la Charte pour l'admission d'Etats comme Membres des Nations Unies. Puisque la fin essentielle d'une mission permanente d'observation était précisément de permettre aux Etats non membres de suivre de près les travaux des organisations à caractère universel, il était nécessaire de prévenir une interprétation restrictive de ce genre en donnant à l'article un libellé plus approprié.

On a également exprimé le point de vue selon lequel il n'appartenait pas à la Commission du droit international d'aborder dans son projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales la question du « droit » des Etats non membres de suivre de près les activités des organisations internationales de caractère universel. La situation des missions permanentes d'observation ne pouvait être améliorée que par une meilleure interprétation des statuts des organisations internationales [181].

5. Enfin, certains représentants ont mis en doute la nécessité de l'article et indiqué que la Commission

devrait étudier la question de savoir s'il convenait de le maintenir dans le projet. Sa suppression n'affecterait nullement l'équilibre ou le contenu juridique du reste du projet. On a également fait observer, à cet égard, que le libellé de l'article soulevait la difficile question de la détermination des entités qui devaient être considérées comme des Etats. On a également fait valoir que le point essentiel à considérer était le droit des Etats membres d'une organisation d'exercer un contrôle sur l'établissement des missions permanentes d'observation; c'était en tenant compte de ce fait qu'il y avait lieu d'apprécier l'efficacité et la nécessité de l'article [182].

6. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Canada] a exprimé l'avis que cet article était « dans l'ensemble acceptable ». Un autre gouvernement [Finlande] a déclaré :

Le libellé de l'article 52 paraît tout à fait satisfaisant. Etant donné la nature des organisations internationales, on ne saurait reconnaître aux Etats, sans réserve ni condition, le droit d'établir des missions permanentes d'observation auprès de n'importe quelle organisation internationale. En revanche, il serait sans doute excessif d'exiger l'accord de tous les Etats membres.

7. Un gouvernement [Israël] considère que

L'envoi de missions d'observation auprès d'une organisation internationale par des Etats non membres ne peut se faire que conformément aux règles et à la pratique de l'organisation. A cet égard, il est douteux que des concepts relativement généraux tels que le « principe de l'égalité souveraine des Etats » et le « principe de l'universalité » (paragraphe 3 du commentaire) puissent prévaloir sur les règles et la pratique de l'organisation intéressée.

Un autre gouvernement [Canada] précise que, pour lui, « cet article ne confère pas automatiquement le droit d'établir une mission permanente d'observation ».

Un troisième gouvernement [Japon] souligne que

La Commission a eu raison d'accorder aux Etats non membres le droit d'établir des missions permanentes d'observation quand cela est conforme aux règles ou à la pratique de l'organisation.

De l'avis de deux gouvernements, lorsque les règles ou la pratique ne prévoient pas l'établissement de missions permanentes d'observation, « cet établissement fera l'objet d'un arrangement entre l'Etat d'envoi, l'organisation et l'Etat hôte » [Canada], et « un Etat non membre ne devrait être autorisé à envoyer une mission d'observation auprès d'une organisation que si l'Etat hôte et l'organisation acceptent de la recevoir » [Japon].

8. Un gouvernement [Pays-Bas], souscrivant à l'opinion selon laquelle aucun Etat ne saurait tirer de cet article le droit d'établir une mission d'observation auprès d'une organisation si les règles ou la pratique de l'organisation elle-même ne prévoient pas cette possibilité, a estimé que,

De ce point de vue, l'article 52 est formulé d'une façon trop large; il y aurait lieu d'adopter une formulation plus précise, dans le sens suggéré précédemment au sujet de l'article 6 [183].

9. Le Gouvernement suisse a suggéré

de remplacer les mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » par « avec l'accord de l'Organisation et conformément à ses règles ou à sa pratique », qui figureraient en tête de la phrase. Il estime en effet qu'il convient de laisser à l'organisation la faculté d'agréer ou de refuser l'ouverture d'une mission permanente d'observation. La référence actuelle aux règles et à la pratique de l'organisation semble signifier que des missions permanentes d'observation peuvent être établies dès le moment où la pratique générale de l'organisation en admet l'existence, mais elle ne semble pas, en revanche, permettre de décision de cas en cas sur chaque candidature.

10. Le secrétariat de l'AIEA a déclaré :

Il semble que l'expression « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » fasse, dans une certaine mesure, double emploi avec l'article 3, qui se lit comme suit :

> « L'application des présents articles est sans préjudice des règles pertinentes de l'Organisation. »

Il y a lieu de supposer que l'on a entendu insister sur ce point et faire intervenir, dans ce contexte particulier, la notion de « pratique ».

11. Deux gouvernements [Pologne, Hongrie] ont estimé que

Le principe énoncé à l'article 52 du projet, selon lequel tout Etat non membre a le droit d'établir une mission permanente d'observation auprès d'une organisation internationale de caractère universel, devrait s'appliquer de la même façon à tous les Etats non membres,

et

Il devrait être stipulé dans cet article que tous les Etats non membres peuvent établir des missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales de caractère universel.

Selon un de ces gouvernements [Hongrie],

Le libellé actuel de cet article, et en particulier l'expression « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation »,

---

[180] *Ibid.*, *vingt et unième session, Supplément n° 1A* (A/6301/Add.1), p. 15.

[181] *Ibid.*, *vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 43 à 45.

[182] *Ibid.*, par. 46.

[183] Voir ci-dessus p. 27, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 108.

va à l'encontre du principe de l'égalité souveraine des Etats et du principe d'universalité. Il contredit aussi les dispositions de l'article 75, qui proscrit toute discrimination entre les Etats.

Le second gouvernement [Pologne] dit que

Il faudrait préciser sans équivoque que les règles ou la pratique d'une organisation ne doivent être entachées d'aucune discrimination en ce qui concerne le traitement accordé à des Etats particuliers.

L'opinion a été exprimée [Hongrie] que

Il y a une contradiction entre l'article 52 et le commentaire qui l'accompagne. En effet, au paragraphe 2 du commentaire, il est dit fort justement qu'il est essentiel pour les Etats non membres de pouvoir suivre les travaux des organisations internationales, et que les rapports d'association entre les Etats non membres et les organisations internationales sont utiles aux organisations et favorisent l'application de leurs principes et la réalisation de leurs objectifs.

Compte tenu de ce qui précède, il serait indiqué de remplacer l'actuel article 52 par le texte que le Rapporteur spécial a proposé pour l'article 51 dans son cinquième rapport [184].

12. De l'avis de deux gouvernements [Australie, Royaume-Uni], la façon dont cet article est rédigé semble laisser supposer — et les commentaires de la Commission ainsi que les observations des Etats montrent qu'il a déjà été interprété ainsi — qu'il confère en quelque sorte à un Etat non membre le droit d'établir une mission permanente d'observation auprès d'une organisation internationale s'il estime qu'il agit conformément aux règles ou à la pratique de l'organisation. De l'avis de ces gouvernements, aucun droit de ce genre ne découle de la pratique internationale. Cette objection aurait plus de poids encore au cas où il faudrait entendre par « pratique » le simple fait que d'autres Etats non membres ont déjà des missions d'observation auprès de l'organisation. Par définition, un Etat non membre n'est pas partie à la constitution de l'organisation en question, et ce n'est qu'à la suite d'un accord ou d'une décision des membres qu'il pourra être habilité à envoyer une mission d'observation. Les membres d'une organisation ont un droit de regard en ce qui concerne l'institution de missions d'observation. En outre, en l'absence de toute disposition dans la constitution ou de toute autre disposition liant le pays hôte, l'établissement de missions d'observation sur le territoire dudit pays ne peut se faire qu'avec son consentement. La codification de cette question mériterait un examen plus approfondi de la part de la Commission, mais il importe que celle-ci adopte ce point de vue pour juger de l'efficacité de l'article 52 et, le cas échéant, de l'utilité qu'il y aurait à le conserver.

Au cas où l'on jugerait nécessaire d'introduire une disposition relative à l'établissement de missions permanentes d'observation, il semblerait préférable de stipuler simplement que la question de l'établissement de telles missions auprès d'une organisation sera tranchée par les Etats membres de l'organisation conformément aux instruments constitutionnels pertinents et aux décisions de l'organisation, et sous réserve du consentement de l'Etat hôte. Il reste que les problèmes que soulève la rédaction de cet article témoignent de la difficulté que l'on rencontre en général lorsqu'on cherche à énoncer des règles uniformes touchant les missions d'observation étant donné que les cas qui se présentent dans la pratique sont évidemment très divers.

13. Le secrétariat de l'UPU, tout en notant que

Cet article laisse la porte ouverte aux Etats non membres pour établir des missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales. La pratique de l'UPU ne correspond pas à la portée générale de cette disposition, en raison de certaines réticences vis-à-vis des pays non membres. Il est vrai que ce droit n'est pas inconditionnel, mais qu'il dépend des règles ou de la pratique de l'organisation. Tout cela [...] conduit à rappeler la nécessité de réglementer la création des rapports de droit entre la convention proposée et les organisations internationales.

14. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU suggère de remplacer en anglais « set forth » par « provided for », pour les raisons qu'il a indiquées à propos de l'article 6. En français, le mot « énoncées » serait remplacé par « visées » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

15. Le Rapporteur spécial constate que les observations formulées par les gouvernements, tant au cours des débats de la Sixième Commission que par écrit, et analysées ci-dessus sont l'expression de conceptions fondamentalement différentes qui aboutissent aux quatre solutions possibles indiquées au paragraphe 1 ci-dessus. Les arguments avancés à l'appui de chacune de ces thèses sont en général les mêmes que ceux qui ont été invoqués à la Commission, et dont certains se retrouvent au paragraphe 3 du commentaire de la Commission sur cet article. Dans ces conditions, le Rapporteur ne peut que conclure que les observations des gouvernements ne sont pas suffisantes en soi pour donner à la Commission une orientation nette quant à la manière dont la question pourrait être réglée. Quant à lui, il tient à souligner que, aux paragraphes 1 et 2 de son commentaire, la Commission a fait sien l'avis exprimé par le Rapporteur spécial dans son propre commentaire sur le projet d'article (alors article 51) dans son cinquième rapport à ce sujet, à savoir que

L'article 51 pose une règle générale... [qui] présuppose que l'organisation en question est de caractère universel. [...] Eu égard au fait que ces organisations internationales [de caractère universel] jouent, dans l'ordre international actuel, un rôle d'une importance considérable et que leurs activités et leurs responsabilités sont à l'échelle mondiale, il est essentiel pour les Etats non membres de pouvoir suivre de plus près leurs travaux. Cela, d'ailleurs, pourrait également être utile à l'ensemble de ces organisations et favoriser l'application de leurs principes et la réalisation de leurs objectifs [185].

Le Rapporteur spécial rappelle en outre que l'article 52 s'appliquerait sous réserve des dispositions de l'article 75, relatif à la non-discrimination. Le Rapporteur ne croit donc pas nécessaire, aux fins du présent rapport, d'apporter au texte qu'il soumet à l'examen de la Commission pour décision définitive des modifications de fond qui détruiraient l'équilibre réalisé dans les dispositions de l'article tel qu'il est actuellement rédigé.

[184] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 7, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, titre II.

[185] *Ibid.*, p. 7 et 8.

16. Compte tenu des considérations d'ordre général présentées dans les paragraphes précédents, le Rapporteur ne peut accepter les suggestions de rédaction qui sont mentionnées aux paragraphes 4, 8, 9 et 11 ci-dessus. En outre, pour ce qui est de la suggestion reproduite au paragraphe 8, il renvoie à la réponse qu'il a faite à une observation formulée au sujet de l'article 6 [186]. Quant à la suggestion rapportée au paragraphe 9, il souligne que l'établissement des missions permanentes d'observation doit avoir lieu « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation ».

17. Au sujet de l'observation mentionnée au paragraphe 13 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à la réponse qu'il a faite aux observations formulées à propos de l'article 22 [187].

18. Pour ce qui est de la suggestion du Secrétariat citée au paragraphe 14, le Rapporteur rappelle la proposition qu'il a faite à propos de l'article 6 « qu'aucune modification ne soit apportée au texte de [cet] article [188] ». Par souci d'uniformité dans la rédaction des articles contenus dans le présent rapport, il ne propose donc pas de modifier l'expression « set forth » dans le texte anglais (« énoncées » dans le texte français) de l'article. Cette suggestion du Secrétariat devra être examinée par le Comité de rédaction.

19. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 52. — Etablissement de missions permanentes d'observation

Les Etats non membres peuvent établir, conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation, des missions permanentes d'observation pour l'accomplissement des fonctions énoncées à l'article 53.

Article 53. — Fonctions d'une mission permanente d'observation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission,

Certains représentants se sont demandés s'il était souhaitable de tenter d'énumérer les fonctions d'une mission permanente d'observation. Chacune de ces missions constituait un cas d'espèce et il ne serait donc pas judicieux de formuler des principes direc eurs qui tendraient inévitablement à introduire un élément de rigidité dans la pratique. Certains représentants ont fait remarquer que les missions permanentes d'observation assuraient la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et l'organisation, mais ne représentaient pas cet Etat auprès de l'organisation. Des représentants d'Etats non membres étaient quelquefois invités à participer, sur un pied d'égalité avec ceux des Etats membres, aux séances d'organes ou de conférences, mais, lorsque tel était le cas, ces représentants entraient alors dans la catégorie des « délégations à des organes et à des conférences » et non dans celle des « missions permanentes d'observation ». On a également fait observer que la « négociation », au sens strict du terme, n'entrait pas dans les fonctions d'un observateur [189].

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Royaume-Uni] a exprimé l'avis que

Les fonctions visées dans cet article sont plus étendues que celles que peuvent exercer certaines missions d'observation. Il se peut au contraire que, dans d'autres cas, lesdites fonctions soient plus étendues que celles dont traite l'article 53. Ici encore, il serait préférable de régler cette question de façon empirique.

3. Un autre gouvernement [Finlande] estime que

Il n'est pas nécessaire d'énumérer, parmi les fonctions d'une mission permanente d'observation, celle qui consiste à promouvoir la coopération entre l'Etat d'envoi et l'organisation.

4. La plupart des gouvernements qui ont formulé des observations sur cet article ont commenté le membre de phrase « à négocier, le cas échéant, avec l'Organisation, et à représenter l'Etat d'envoi à l'Organisation ». A ce propos, un gouvernement [Australie] a fait observer que

Les dispositions relatives aux missions permanentes d'observation reposent manifestement sur le postulat selon lequel lesdites missions exercent des fonctions pratiquement identiques à celles des missions permanentes. On leur a donc accordé un statut, des privilèges et des immunités analogues. [Ce gouvernement] est d'avis que ce postulat n'est pas valable, et que la description d'une mission permanente d'observation qui ressort des articles 51 et 53 ne donne pas une image fidèle de son rôle. [...] Une mission d'observation a pour fonctions d'observer et d'établir une liaison avec l'organisation : elle ne « représente » pas, au sens propre, l'Etat d'envoi.

Un autre gouvernement [Canada], partageant cet avis, a suggéré que ce membre de phrase soit remanié ou supprimé « afin de bien préciser que les fonctions d'une mission permanente d'observation ne consistent pas à représenter ». Un troisième gouvernement [Japon] s'est aussi prononcé pour la suppression du membre de phrase, en déclarant ce qui suit :

Il peut se faire qu'un Etat non membre négocie avec l'organisation, ou qu'il doive être représenté à l'organisation. Par exemple, les Etats qui sont parties au Statut de la Cour internationale de Justice sans être membres des Nations Unies participent à la procédure de révision du Statut à l'ONU. Un Etat non membre ayant la faculté de décider par qui il sera représenté, il peut désigner un observateur permanent pour négocier avec l'organisation ou pour le représenter à l'organisation. Il ne s'ensuit pas nécessairement que la représentation ou la négociation fasse partie des attributions essentielles d'une mission permanente d'observation en tant que telle.

A son avis, la suppression du membre de phrase en question « n'empêchera en aucune façon une mission permanente d'observation d'exercer de telles fonctions ».

5. Le Gouvernement suisse a dit qu'il

ressent certains doutes sur les vues exprimées au paragraphe 2 du commentaire au sujet de la comparaison entre les missions permanentes et les observateurs. A son avis, l'observateur permanent représente précisément son gouvernement *auprès* de l'organisation. On peut d'ailleurs remarquer que tel est le terme utilisé

[186] Voir ci-dessus p. 27, doc. A/CN.4/241 et Add. 1 et 2, par. 108 et 113.

[187] Voir ci-dessus p. 45, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 22, paragraphes 12 à 19 et 26 des observations.

[188] Voir ci-dessus p. 28, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 116.

[189] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 47.

dans la dénomination de ces missions : ainsi, la mission de l'observateur de la Suisse à New York s'intitule officiellement « Bureau de l'observateur permanent de la Suisse auprès des Nations Unies », et le représentant de la Suisse à Genève « Observateur du Département politique fédéral auprès des Nations Unies à Genève et représentant permanent auprès des autres organisations internationales ».

Du fait même que l'Etat d'envoi n'est pas membre de l'organisation, la position de la mission est très proche de celle d'une ambassade auprès d'un gouvernement étranger. De même qu'une ambassade représente l'Etat d'envoi auprès de l'Etat accréditaire, la mission d'observation le représente auprès de l'organisation, et la participation aux travaux internes de l'organisation, qui est l'une des tâches essentielles de la mission permanente d'un Etat membre, est évidemment exclue en principe dans le cas d'un observateur, de même qu'on n'en trouve naturellement pas l'équivalent dans les relations interétatiques. Comme l'ambassadeur, l'observateur assure donc un rapport de représentation entre deux entités extérieures l'une à l'autre. Ce n'est donc pas la mission permanente d'un Etat membre qui serait comparable à une mission diplomatique (tandis que l'observateur se situerait à un niveau de compétence inférieur), mais c'est plutôt l'observateur qui pourrait être comparé à l'ambassade, tandis que, avec sa participation aux travaux internes de l'organisation, la mission permanente exerce des compétences supplémentaires importantes, pour lesquelles il n'existe pas d'analogie dans les relations interétatiques.

De cette similitude entre missions d'observation et missions diplomatiques, il découle pour leur statut certaines conséquences pratiques sur lesquelles il y aura lieu de revenir.

6. Le secrétariat de l'AIEA a fait observer que

La distinction entre représentation de l'Etat auprès de l'organisation et représentation *à* l'organisation paraît extrêmement subtile, et pourrait même entraîner une certaine confusion. En outre, la notion de représentation de l'Etat à l'organisation risque d'estomper la distinction entre les missions d'Etats membres et les missions d'Etats non membres. Pour plus de clarté, on pourrait peut-être remplacer le mot « à » par l'expression « dans ses relations avec ».

7. Le Gouvernement suisse a d'autre part proposé

d'ajouter les mots « à représenter son gouvernement aux sessions des organes de l'Organisation auxquelles celui-ci a été invité à participer ». Cette formule s'inspire de celle qu'utilise le mémorandum du 22 août 1962 du Conseiller juridique des Nations Unies [190] [...]. Il arrive en effet qu'une organisation invite des Etats non membres à participer à certains travaux, et elle en a parfois l'obligation. On peut citer à cet égard la participation de la Suisse aux élections à la Cour internationale de Justice et aux révisions du Statut de la Cour. Une telle participation entre dans les attributions normales d'une mission d'observation.

Il est en outre suggéré d'ajouter à la dernière ligne de l'article, après les mots « avec l'Organisation », les mots « ou en son sein », empruntés à l'article 7, alinéa *c*.

8. Le secrétariat de l'UPU a expliqué que

Le Bureau international entretient des relations directes avec les Administrations postales des pays membres et, à titre plutôt exceptionnel, avec les missions permanentes des Etats membres. La raison de cette pratique réside dans la nature des activités de l'UPU et dans la réglementation en vigueur, qui met le Bureau international au service des Administrations postales (Constitution, article 20).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

9. Au sujet des observations mentionnées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus concernant l'énumération des fonctions dans l'article 53, le Rapporteur spécial estime que le mot « notamment » donne à cet article la souplesse nécessaire.

10. Au sujet de l'observation citée au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur est d'avis que, puisque la fonction qui consiste à promouvoir la coopération est citée dans l'article 7, l'expression de cette idée est encore plus justifiée à l'article 53 étant donné la nature et le but des relations que la notion de mission permanente d'observation implique entre un Etat d'envoi et l'organisation, et dont l'importance a été soulignée par le Secrétaire général de l'ONU dans le passage cité au paragraphe 1 du commentaire de la Commission.

11. Pour ce qui est de l'observation concernant la fonction de négociation (paragraphes 1 et 4 ci-dessus), le Rapporteur spécial, tout en faisant remarquer que cette fonction découle directement du caractère représentatif de la mission, tient à souligner la différence établie entre les dispositions des articles 7 et 53 par l'emploi, dans ce dernier article, des mots « le cas échéant », après le mot « négocier », différence que la Commission fait ressortir au paragraphe 2 de son commentaire.

12. Le Rapporteur ne peut approuver les critiques qui portent sur l'inclusion de la « représentation » parmi les fonctions de la mission permanente d'observation. Selon lui, ainsi qu'il l'a déjà fait ressortir [191], la fonction de représentation tient à la nature même d'une mission, et c'est en ce sens que cette idée est exprimée à l'article 7 du projet. A ce propos, le Rapporteur rappelle les observations du Gouvernement suisse, mentionnées au paragraphe 5 ci-dessus.

13. Au sujet des observations reproduites aux paragraphes 5 et 6 (emploi de la préposition « à »), le Rapporteur spécial renvoie au paragraphe 2 du commentaire de la Commission, qui, selon lui, explique avec justesse pourquoi « à » a été préféré à la locution « auprès de » (qui figure à l'article 7), afin de mettre en évidence le fait que, les observateurs permanents étant des représentants d'Etats non membres de l'organisation, leurs fonctions ne sont pas identiques à celles des missions permanentes d'Etats membres. Dans ces conditions, le Rapporteur ne peut approuver la deuxième suggestion de rédaction mentionnée au paragraphe 7 ci-dessus.

14. Quant à la première suggestion de rédaction (paragraphe 7 ci-dessus), le Rapporteur estime qu'elle concerne les délégations d'observation, question qu'il a traitée dans un document de travail présenté à la vingt-deuxième session de la Commission [192], mais que la Commission n'a pas estimé devoir aborder à cette session [193].

15. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 53 serait donc ainsi conçu :

---

[190] Reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 207, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, première partie, A, par. 169.

[191] Voir ci-dessus article 51, paragraphe 14 des observations.

[192] A/CN.4/L.151.

[193] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 293, doc. A/8010/Rev.1, par. 14.

Article 53. — Fonctions d'une mission permanente d'observation

Les fonctions d'une mission permanente d'observation consistent notamment à maintenir la liaison et à promouvoir la coopération entre l'Etat d'envoi et l'Organisation, à s'informer dans l'Organisation des activités et de l'évolution des événements et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi, à négocier, le cas échéant, avec l'Organisation, et à représenter l'Etat d'envoi à l'Organisation.

Article 54. — Accréditation auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou affectation à deux ou plusieurs missions permanentes d'observation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Un gouvernement [Finlande] a exprimé l'avis selon lequel,

S'il importe de définir le statut et les droits des missions permanentes d'observation, c'est notamment parce que la possibilité d'établir de telles missions conformément aux dispositions de ces deux articles [54 et 56] pourrait apporter une solution appropriée au problème de la représentation des petits Etats et de ceux que l'on qualifie de « micro-Etats ». C'est pourquoi il conviendrait que les Etats aient le droit [...] de se faire représenter auprès de deux ou plusieurs organisations ou organes par une même personne. Les dispositions des articles devraient donc laisser une latitude suffisante à cet égard.

2. Le Gouvernement suisse a fait observer que

En plus du cumul des fonctions d'observateur auprès de deux ou plusieurs organisations internationales, il est effectivement utile de prévoir la possibilité d'accréditer le chef ou un membre d'une mission permanente auprès d'une organisation comme observateur auprès d'une autre. Cette faculté présente en effet un intérêt pour les Etats qui sont membres d'une ou de quelques-unes seulement des organisations établies à un même siège et qui désirent le statut d'observateur auprès des autres. On peut remarquer ici encore que la même personne assume à Genève les fonctions de représentant permanent auprès des organisations spécialisées dont la Suisse est membre et d'observateur auprès de l'ONU. Son titre, cité [...] à propos de l'article 53 [194], mentionne les deux fonctions.

Toutefois, le libellé actuel de l'article n'est peut-être pas absolument clair et il pourrait être indiqué de l'amender comme suit :

« L'Etat d'envoi peut accréditer la même personne en qualité d'observateur permanent auprès de deux ou plusieurs organisations internationales *ou simultanément comme membre de sa mission permanente auprès d'une ou plusieurs organisations internationales et comme observateur permanent auprès d'une ou plusieurs autres organisations.* »

3. Un gouvernement [Royaume-Uni] a estimé que l'article avait trait

à des questions qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de soumettre à un traitement uniforme dans la convention proposée. Ces questions devraient [...] être réglées conformément à la pratique de chaque organisation ou conformément au règlement intérieur de l'organisation intéressée.

4. Dans ses observations sur la rédaction du texte (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B), le Secrétariat de l'ONU a déclaré que, si les suggestions qu'il avait faites au sujet de l'article 8 [195] étaient acceptées, l'article 54 pourrait être modifié comme suit :

« *Article 54. — Accréditation auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou nomination à deux ou plusieurs missions permanentes d'observation*

« 1. Une même personne peut être :

« *a*) Accréditée par l'Etat d'envoi en qualité d'observateur permanent auprès de deux ou plusieurs organisations internationales;

« *b*) Nommée par l'Etat d'envoi en qualité de membre du personnel des missions permanentes d'observation de cet Etat auprès de deux ou plusieurs organisations internationales;

« 2. Une personne accréditée par l'Etat d'envoi en qualité d'observateur permanent de cet Etat auprès d'une ou plusieurs organisations internationales peut également être nommée par ledit Etat en qualité de membre du personnel de ses missions permanentes d'observation auprès d'une ou plusieurs autres organisations internationales.

« 3. Une personne nommée par l'Etat d'envoi en qualité de membre du personnel de ses missions permanentes d'observation auprès d'une ou plusieurs organisations internationales peut également être accréditée par cet Etat en qualité d'observateur permanent dudit Etat auprès d'une ou plusieurs autres organisations internationales. »

5. A propos de l'article 54, un gouvernement [Pays-Bas] a fait observer ce qui suit :

Bien que cet article reprenne les dispositions de l'article 8 (missions permanentes), une disposition semblable à celle qui figure à l'article 9 n'a été incluse ni dans cet article ni dans un article suivant. Dans son cinquième rapport, le Rapporteur spécial avait formulé une proposition dans ce sens [196].

Bien que le commentaire expose clairement les raisons pour lesquelles cette proposition n'a pas été adoptée, il semble que l'on puisse déduire de son rejet que la Commission juge qu'une disposition concernant la compatibilité des fonctions de représentant soit superflue pour deux raisons, à savoir : *a*) qu'aucun Etat ne conteste cette compatibilité dans la pratique (pratique suffisamment bien établie dans les conventions de Vienne de 1961 et de 1963); et *b*) que cette compatibilité découle également du paragraphe 2 de l'article 59.

[Ce gouvernement] est d'avis, lui aussi, qu'une disposition semblable à celle de l'article 9 serait superflue.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. Le Rapporteur spécial estime que la modification proposée dans les observations mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus n'est pas simplement d'ordre rédactionnel et qu'elle étend la portée de l'article 54 actuel en y ajoutant une référence aux *missions permanentes*, rompant ainsi la symétrie qui existe entre les dispositions des articles 8 et 54. Le Rapporteur tient à faire observer aussi que, comme il est signalé à juste titre dans l'observation mentionnée au paragraphe 5 ci-dessus, la troisième partie ne contient pas de disposition semblable à celle de l'article 9. Dans ces conditions, il croit que la situation à laquelle on se réfère dans la version modifiée qu'il est proposé d'adopter conviendrait mieux dans le contexte de l'article 9.

---

[194] Voir ci-dessus article 53, paragraphe 5 des observations.

[195] Voir ci-dessus p. 30, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 136.

[196] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 9, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, « Note sur l'affectation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales ou à des fonctions sans rapport avec des missions permanentes ».

7. En ce qui concerne la proposition citée au paragraphe 4 ci-dessus, le Rapporteur renvoie à ses observations sur une suggestion similaire faite au sujet de l'article 8 [197].

8. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article sous sa forme actuelle. L'article 54 se lirait donc comme suit :

Article 54. — Accréditation auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou affectation à deux ou plusieurs missions permanentes d'observation

1. L'Etat d'envoi peut accréditer la même personne en qualité d'observateur permanent auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou affecter un observateur permanent à une autre de ses missions permanentes en qualité de membre de cette mission.

2. L'Etat d'envoi peut accréditer un membre du personnel d'une mission permanente d'observation auprès d'une organisation internationale en qualité d'observateur permanent auprès d'autres organisations internationales ou l'affecter à une autre de ses missions permanentes d'observation.

Article 55. — Nomination des membres de la mission permanente d'observation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission,

Certains représentants ont approuvé le principe du libre choix par l'Etat d'envoi des membres de la mission permanente d'observation. D'autres ont été d'avis que l'article n'offrait pas à l'Etat hôte une protection adéquate [198].

2. Le Gouvernement suisse s'est référé à la remarque qu'il a formulée au sujet de l'article 10 [199] et il a ajouté :

L'Etat hôte devrait avoir la faculté de formuler des objections contre la présence sur son territoire de telle ou telle personne à titre de membre d'une mission d'observation. Sauf recours à la commission de conciliation dont la constitution a été suggérée [200], il devrait avoir la faculté de refuser tout ou partie des immunités à une telle personne.

3. Un autre gouvernement [Pays-Bas], après s'être référé lui aussi à ses observations au sujet du premier groupe d'articles (« Observations générales » et observations relatives à l'article 10) et à ses observations sur le deuxième groupe d'articles [201], a indiqué qu'il souhaiterait que la position de l'Etat hôte soit assortie de plus amples garanties. Il ne faut pas oublier que le principe de réciprocité observé dans les relations diplomatiques bilatérales ne peut guère être appliqué lorsqu'il s'agit de réglementer le statut quasi diplomatique des représentants auprès d'organisations. On pourrait résoudre partiellement le problème en prévoyant une disposition selon laquelle un Etat hôte serait en droit d'exiger qu'un membre d'une mission diplomatique ou consulaire déclaré *persona non grata* par cet Etat ne puisse pas revenir comme membre d'une mission permanente, d'une mission d'observation ou d'une délégation.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. En ce qui concerne les observations mentionnées dans les trois paragraphes précédents, le Rapporteur spécial renvoie à sa réponse aux observations faites au sujet de l'article 10 [202], qu'il juge applicable également au cas des missions permanentes d'observation.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article sous sa forme actuelle. L'article 55 se lirait donc comme suit :

Article 55. — Nomination des membres de la mission permanente d'observation

Sous réserve des dispositions des articles 56 et 60, l'Etat d'envoi nomme à son choix les membres de la mission permanente d'observation.

Article 56. — Nationalité des membres de la mission permanente d'observation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Un gouvernement [Pakistan] a exprimé l'avis que

Il est bon de reconnaître, comme le fait le projet d'article 56, le droit de l'Etat d'envoi à choisir comme membres de sa mission permanente d'observation des ressortissants d'un Etat tiers qui possèdent la formation et l'expérience nécessaires. En raison du caractère hautement technique de certaines organisations internationales, il est préférable de ne pas limiter exagérément la liberté de choix des Etats, en particulier dans le cas des pays en voie de développement.

Un autre gouvernement [Finlande], considérant que,

s'il importe de définir le statut et les droits des missions permanentes d'observation, c'est notamment parce que la possibilité d'établir de telles missions conformément aux dispositions de ces deux articles [54 et 56] pourrait apporter une solution appropriée au problème de la représentation des petits Etats et de ceux que l'on qualifie de « micro-Etats »,

a jugé que les dispositions de ces articles devraient donc laisser une latitude suffisante à cet égard.

2. Un gouvernement [Canada] a proposé de remanier la dernière phrase de l'article de la façon suivante : « Ils peuvent être choisis parmi les ressortissants ou les résidents permanents de l'Etat hôte avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer. »

3. Le secrétariat de la BIRD a exprimé l'avis suivant :

Il semble que la règle proposée dans les articles 11, 56 et 85, qui veut qu'un Etat soit en principe représenté par ses ressortissants, touche à un domaine qu'il vaudrait mieux ne pas aborder dans l'instrument envisagé. Aucune considération extérieure, telle la préférence que cherche à exprimer l'instrument proposé, ne devrait empêcher un Etat de résoudre lui-même la question de savoir

---

[197] Voir ci-dessus p. 30, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 136 et 142.

[198] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 48.

[199] Voir ci-dessus p. 32, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 147.

[200] Voir ci-dessus p. 86, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 50, paragraphe 7 des observations.

[201] *Ibid.*, p. 78, article 45, paragraphe 7 des observations.

[202] Voir ci-dessus p. 32, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 144 à 150.

s'il peut placer en un non-ressortissant une confiance suffisante ou s'il trouve parmi ses propres ressortissants une personne qui puisse le représenter et abandonner d'autres tâches peut-être plus urgentes, surtout s'il s'agit d'un Etat nouvellement indépendant, dont les règles de nationalité sont peut-être encore incertaines et qui souffre sans doute d'une grave pénurie de fonctionnaires compétents. De même, le fait pour un Etat d'autoriser un de ses ressortissants à exercer des fonctions officielles pour le compte d'un autre Etat ou à représenter cet autre Etat paraît aussi être une question dans laquelle il n'y a pas lieu d'intervenir. L'emploi de la formule « en principe » révèle l'embarras évident de la Commission, car cette expression est extrêmement inhabituelle dans un instrument de ce genre, et dans la pratique elle ne peut être ni interprétée ni observée.

4. Le secrétariat de l'UNESCO, rappelant ses observations relatives à l'article 11, a estimé que

La disposition suivant laquelle l'observateur permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission d'observation « ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat hôte qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer », paraît trop rigoureuse. [...] La nationalité ne devrait en effet pas importer en ce qui concerne le choix d'un observateur permanent et du personnel diplomatique de la mission, et il ne convient pas de donner à l'Etat hôte un droit de veto en cette matière. [...] Même la disposition prévoyant que l'observateur permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission « auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi » est trop rigoureuse, car on ne saurait, pour des raisons d'ordre différent, mettre sur le même pied le délégué permanent et l'observateur permanent à cet égard. La seule restriction qui [...] paraisse fondée, en ce qui concerne les ressortissants de l'Etat hôte, est celle relative aux privilèges et immunités [...]. [L'UNESCO comprend] que l'Etat hôte n'ait pas l'obligation d'accorder l'ensemble des privilèges et immunités à ces personnes; de telles restrictions sont expressément prévues aux articles 69 (par renvoi aux dispositions de l'article 40) et 70 (par renvoi aux dispositions de l'article 41), et il serait souhaitable que l'on s'en tienne à cela.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. En ce qui concerne les observations mentionnées aux paragraphes 3 et 4 ci-dessus, le Rapporteur spécial tient à appeler l'attention de la Commission sur ce que, au paragraphe 4 de son commentaire, la Commission a expressément mentionné le fait que cet article traduit sa décision d'adopter, pour traiter le problème de la nationalité des membres de la mission permanente d'observation, un point de vue analogue à celui qu'elle avait adopté au sujet de l'article 11. Il tient en outre à rappeler qu'il n'a proposé aucune modification au texte de l'article 11 [203]. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial s'en tient à la décision de la Commission.

6. En ce qui concerne le remaniement proposé à la dernière phrase de l'article (paragraphe 2 ci-dessus), le Rapporteur spécial estime que l'addition de la mention des « résidents permanents de l'Etat hôte », dans la mesure où il peut s'agir de ressortissants de l'Etat d'envoi, restreindrait indûment la portée de la disposition énoncée dans la première phrase de l'article — et, dans la mesure où il s'agirait de ressortissants d'un Etat tiers, serait contraire à la décision de la Commission exposée au paragraphe 3 de son commentaire, décision qu'approuve le Rapporteur spécial.

[203] *Ibid.*, par. 156.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de n'apporter aucune modification au texte de l'article 56, reproduit ci-dessous.

Article 56. — Nationalité des membres de la mission permanente d'observation

L'observateur permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi. Ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat hôte qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

Article 57. — Pouvoirs de l'observateur permanent

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations des gouvernements et des secrétariats d'organisations internationales relatives à l'article 57 concernaient l'article dans son ensemble et chacun des deux paragraphes de cet article.

Article dans son ensemble

2. Le Gouvernement suisse s'est prononcé en faveur de l'idée que les observateurs permanents soient porteurs de pouvoirs, parce que « il en résultera une régularisation bienvenue de leur situation ».

3. Toutefois, certains gouvernements se sont prononcés contre l'introduction dans le projet de la disposition énoncée à l'article 57. Un gouvernement [Royaume-Uni] a estimé que cet article a trait

à des questions qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de soumettre à un traitement uniforme dans la convention proposée. Ces questions devraient, au contraire, être réglées conformément à la pratique de chaque organisation ou conformément au règlement intérieur de l'organisation intéressée.

On a aussi exprimé l'avis que « les fonctions des observateurs permanents, qui représentent des Etats non membres, ne sont pas identiques à celles des missions permanentes des Etats membres. Les observateurs permanents ne remplissent pas, de façon générale et constante, les mêmes fonctions que les missions permanentes » [Pakistan]; que « l'observateur permanent ne représente pas l'Etat d'envoi auprès de l'organisation » [Japon]; et que la formalité de la présentation des pouvoirs « n'existe pas dans la pratique » en ce qui concerne les observateurs permanents [Pays-Bas]. De l'avis de deux gouvernements, les notifications à l'organisation prescrites à l'article 61 suffisent dans le cas de l'observateur permanent [Japon, Pays-Bas]. Il a été dit aussi que l'accomplissement de formalités supplémentaires n'ajoute rien au statut de l'observateur permanent et qu'il conviendrait de suivre la pratique de l'ONU selon laquelle les observateurs permanents se contentent d'adresser une lettre au Secrétaire général au lieu de présenter des lettres de créance [Japon, Pakistan].

4. Un gouvernement [Finlande] a mentionné l'article 87 et a exprimé l'avis que,

Dans cet article et dans le commentaire y relatif, différents termes sont employés pour désigner la présentation des pouvoirs. Il conviendrait d'unifier la terminologie.

5. Le secrétariat de l'UIT a fait observer que

Le Secrétaire général de l'UIT n'a pas qualité pour accepter l'accréditation d'une mission permanente d'observation d'un Etat ni les pouvoirs de son observateur permanent.

Paragraphe 1

6. Un gouvernement [Canada] a estimé que

Compte tenu de la position d'une mission d'observation par rapport à celle d'une mission permanente, le paragraphe 1 de l'article 57 pourrait être formulé en termes moins rigoureux et remanié de la façon suivante :

« Les pouvoirs de l'observateur permanent émanent soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit d'un autre ministre compétent... »

Paragraphe 2

7. Un gouvernement [Pays-Bas] a estimé que

Les mots « un Etat non membre » devraient être remplacés par « l'Etat d'envoi », ce qui serait conforme aux termes utilisés dans d'autres articles et à la définition donnée à l'alinéa *a* de l'article 51.

8. Un autre gouvernement [Canada] a estimé qu'après les mots « observateur permanent » il faudrait modifier le texte de la façon suivante : « agira en qualité d'observateur auprès d'un ou de plusieurs organes de l'Organisation lorsque cela est permis ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

9. En ce qui concerne les observations mentionnées au paragraphe 3 et visant à la suppression de la disposition énoncée dans l'article, le Rapporteur spécial se range à l'avis de la majorité des membres de la Commission, tel qu'il est exprimé au paragraphe 3 du commentaire de la Commission, où il est indiqué

qu'il serait préférable de prévoir dans le projet d'articles que les observateurs permanents doivent présenter des pouvoirs. De plus, l'adjonction d'une telle disposition contribuerait à rendre aussi complète que possible la réglementation juridique de l'institution des observateurs permanents auprès des organisations internationales,

et partage l'avis exprimé par la Commission au paragraphe 4 du commentaire, où il est dit que « les observateurs permanents doivent être en mesure de produire des pouvoirs sous une forme essentiellement similaire à celle des pouvoirs des représentants permanents ».

10. Pour ce qui est de l'observation figurant au paragraphe 4 ci-dessus, le Rapporteur tient à signaler que le paragraphe 1 de l'article 57 reproduit, avec les modifications nécessaires, le texte de l'article 12, concernant les missions permanentes, sur lequel se fondent aussi les deux paragraphes de l'article 87. En outre, la Commission a expliqué au paragraphe 2 de son commentaire de l'article 87 les raisons pour lesquelles le mot « ministre » a été remplacé par « autorité » dans cet article. Il subsiste toutefois une différence : l'emploi, au paragraphe 1 de l'article 87, de l'expression « communiqués à l'Organisation » au lieu de « communiqués à l'organe compétent de l'Organisation » qui figure tant à l'article 12 qu'à l'article 57. A cet égard, le Rapporteur spécial renvoie aux observations faites à propos de l'article 87 [204].

11. Quant à l'observation reproduite au paragraphe 6, le Rapporteur constate que la version modifiée qui y est proposée s'écarte du texte actuel en ce qu'elle exclut la mention du chef de l'Etat et que, dans le texte anglais, le mot « shall » est remplacé par « may ». Toutefois, on ne voit pas clairement si la version modifiée qui a été proposée implique aussi la suppression du membre de phrase « si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation ». Quoi qu'il en soit, le Rapporteur spécial, tout en appelant l'attention sur le paragraphe 4 du commentaire de la Commission, tient à exprimer sa conviction que cet article, sous sa forme actuelle, avec une énumération comprenant notamment le « chef de l'Etat » et « un autre ministre compétent » et une référence à « la pratique suivie dans l'Organisation », assure la souplesse nécessaire tout en sauvegardant les intérêts légitimes de l'organisation.

12. Le Rapporteur spécial approuve la suggestion faite pour des raisons d'uniformité dans l'observation mentionnée au paragraphe 7.

13. Le Rapporteur n'est pas en mesure d'approuver le remaniement proposé dans l'observation qui est citée au paragraphe 8, car ce remaniement équivaudrait à la suppression de toute mention de la « représentation », question au sujet de laquelle il a déjà donné son avis [205].

14. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir cet article sous sa forme actuelle, avec la modification rédactionnelle mentionnée au paragraphe 12. L'article 57 se lirait donc comme suit :

Article 57. — Pouvoirs de l'observateur permanent

1. Les pouvoirs de l'observateur permanent émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit d'un autre ministre compétent si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation, et sont communiqués à l'organe compétent de l'Organisation.

2. L'Etat d'envoi peut préciser dans les pouvoirs soumis conformément au paragraphe 1 du présent article que son observateur permanent le représente en qualité d'observateur auprès d'un ou de plusieurs organes de l'Organisation lorsqu'une telle représentation est permise.

Article 58. — Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations des gouvernements et des secrétariats d'organisations internationales au sujet de l'article 58 concernaient l'ensemble de l'article, son titre et son paragraphe 1.

Article dans son ensemble

2. Un gouvernement [Israël], faisant observer que « la Convention de Vienne sur le droit des traités ne traite pas de cette question de façon satisfaisante », a estimé

[204] Voir ci-dessous p. 116, doc. A/CN.4/241/Add.5.

[205] Voir ci-dessus article 51, paragraphe 14 des observations, et article 53, paragraphe 12 des observations.

que les articles 14 et 58 devraient être conservés dans le présent groupe d'articles, mais qu'une seule disposition, combinée avec l'article 88, serait suffisante.

3. Le Gouvernement suisse, par contre, a rappelé que, dans ses observations antérieures [206], il avait

suggéré la suppression de l'article 14, disposition de la partie relative aux missions permanentes qui correspond à l'article 58 de la partie concernant les observateurs. Il exprimait l'avis que cette matière se rattache à la conclusion des traités entre Etats et organisations internationales, qui devrait faire l'objet d'une codification séparée.

Un autre gouvernement [Japon] a lui aussi estimé que

cet article devrait être supprimé puisque le sujet sera traité dans le cadre de la « question des traités conclus entre Etats et organisations internationales », qui est inscrite à l'ordre du jour de la Commission.

Un troisième gouvernement [Royaume-Uni] a exprimé l'avis que cet article a trait

à des questions qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de soumettre à un traitement uniforme dans la convention proposée. Ces questions devraient, au contraire, être réglées conformément à la pratique de chaque organisation ou conformément au règlement intérieur de l'organisation intéressée.

Titre de l'article

4. Un gouvernement [Pays-Bas] a signalé que la remarque qu'il avait faite dans ses observations au sujet du titre de l'article 14 [207] s'appliquait également au titre de l'article 58.

5. Un autre gouvernement [Canada] a proposé pour cet article le titre suivant : « Pleins pouvoirs en ce qui concerne la conclusion des traités ».

Paragraphe 1

6. Un gouvernement [Finlande] a exprimé l'avis que

Les dispositions du paragraphe [...] sont satisfaisantes dans la mesure où les pouvoirs en matière d'adoption des textes de traités qui sont reconnus aux observateurs permanents en vertu de leurs fonctions sont limités aux traités conclus entre l'Etat d'envoi et l'organisation.

7. Un autre gouvernement [Canada] a déclaré :

Compte tenu des fonctions d'une mission d'observation, on propose de remplacer [...] le mot « représentant » par les mots « étant autorisé par ».

8. Le Gouvernement suisse a suggéré

de remplacer [...] le mot « adoption » par « négociation », pour éviter la confusion avec la signature, traitée au paragraphe 2, et pour tenir compte aussi de la tendance moderne à remplacer la signature par un vote d'adoption.

9. Le secrétariat de l'UNESCO, rappelant ses observations relatives à l'article 14, a exprimé l'avis que

Il ne [...] paraît pas très heureux de parler de « l'adoption du texte d'un traité » pour un acte de caractère bilatéral. Il [...] paraîtrait plus exact et plus conforme à la réalité de dire qu'un observateur permanent est considéré comme représentant son Etat « pour négocier et arrêter le texte d'un traité... », ou « pour négocier un traité et en arrêter le texte... ».

10. Le secrétariat de l'AIEA a exprimé l'avis que

Le paragraphe 1, et plus précisément la règle selon laquelle un observateur permanent pourrait représenter son Etat pour l'« adoption » du texte d'un traité sans avoir à produire de pleins pouvoirs, semble également affaiblir la distinction entre la compétence des représentants permanents et celle des observateurs permanents. Ne serait-il pas préférable d'employer le mot « négocier », qui figure à l'article 53, et qui est d'ailleurs répété dans le commentaire relatif à l'article 58 lui-même? Le paragraphe 1 de l'article 58 pourrait alors se lire comme suit :

« Un observateur permanent, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est reconnu compétent pour négocier le texte d'un traité entre son Etat et l'organisation internationale auprès de laquelle il est accrédité. »

b) *Observations du Rapporteur spécial*

11. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à la remarque qu'il a faite au sujet des observations générales sur la troisième partie [208].

12. Pour ce qui est des observations citées au paragraphe 3, visant à la suppression de l'article, le Rapporteur spécial renvoie à sa réponse à une observation similaire au sujet de l'article 14 [209].

13. Quant à l'observation relative au titre de l'article (paragraphe 4 ci-dessus), le Rapporteur renvoie à sa réponse à une observation similaire au sujet de l'article 14 [210], sous réserve de son observation générale au sujet de l'article 23 [211].

14. En ce qui concerne l'observation reproduite au paragraphe 5 ci-dessus, le Rapporteur renvoie au paragraphe précédent. En outre, il précise que, pas plus que dans le cas de l'article 57 [212], il ne peut accepter le remaniement proposé, qui supprime la mention de la « représentation », question au sujet de laquelle il a déjà exprimé son avis [213]. De même, il ne peut souscrire à la modification proposée dans l'observation qui est mentionnée au paragraphe 7.

15. Pour ce qui concerne les observations figurant aux paragraphes 8, 9 et 10 (emploi du mot « adoption »), le Rapporteur estime que ce mot, qui figure aussi dans le texte de l'article 14, est celui qui convient le mieux, car il est conforme aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

16. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir cet article sous sa forme actuelle, sous réserve de la modification dont il est question au paragraphe 13 ci-dessus. L'article 58 se lirait donc comme suit :

---

[206] Voir ci-dessus p. 35, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 172.

[207] *Ibid.*, p. 35, par. 174.

[208] Voir ci-dessus « Troisième partie en général », paragraphe 20 des observations.

[209] Voir ci-dessus p. 35, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 172 et 176.

[210] *Ibid.*, p. 35, par. 174 et 178.

[211] Voir ci-dessus p. 48, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 23, paragraphe 7 des observations.

[212] Voir ci-dessus article 57, paragraphes 8 et 13 des observations.

[213] Voir ci-dessus article 51, paragraphe 14 des observations, et article 53, paragraphe 12 des observations.

Article 58. — [Représentation des Etats lors de la conclusion de traités avec des organisations internationales]

1. Un observateur permanent, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est considéré comme représentant son Etat pour l'adoption du texte d'un traité entre cet Etat et l'organisation internationale auprès de laquelle il est accrédité.

2. Un observateur permanent n'est pas considéré, en vertu de ses fonctions, comme représentant son Etat pour la signature (définitive ou *ad referendum*) d'un traité entre cet Etat et l'organisation internationale auprès de laquelle il est accrédité, à moins qu'il ne ressorte des circonstances que les Parties avaient l'intention de ne pas requérir les pleins pouvoirs.

Article 59. — Composition de la mission permanente d'observation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations des gouvernements au sujet de l'article 59 concernaient chacun des deux paragraphes de cet article.

Paragraphe 1

2. Un gouvernement [Canada] a exprimé l'avis que

L'article devrait comprendre, au paragraphe 1, une disposition en vertu de laquelle l'observateur permanent associé ou adjoint bénéficie du statut d'observateur permanent lorsque ce dernier est absent.

Paragraphe 2

3. Un gouvernement [Canada] a noté avec satisfaction que ce paragraphe « fait état de la différence entre les privilèges et immunités des différentes catégories de personnel en délégation ».

4. Un autre gouvernement [Pays-Bas] a déclaré que

Il serait préférable de placer la disposition [...] dans la section 2, de même que l'article 107 a été inséré dans la section 2 de la quatrième partie.

Les termes utilisés dans la dernière partie de ce paragraphe sont différents de ceux qui ont été employés dans la dernière partie du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sur les missions spéciales [214]. Comme l'intention semble identique dans les deux cas, il conviendrait d'utiliser la même formulation.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial tient à signaler que le terme « observateur permanent associé ou adjoint » ne figure pas dans le texte de l'article 51 (Terminologie), et qu'on ne le trouve pas non plus ailleurs dans le projet.

6. Le Rapporteur estime que l'observation citée au paragraphe 4 au sujet de la place de la disposition énoncée au paragraphe 2 est justifiée, sans vouloir pour autant préjuger la décision que la Commission pourra prendre sur le regroupement de certains articles à la lumière de la discussion qu'elle consacrera au fond. Quant à la suggestion d'ordre rédactionnel dont il est question dans la même observation, le Rapporteur spécial estime que la différence de libellé entre, d'une part, les articles 59 et 107 et, d'autre part, le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sur les missions spéciales n'implique pas de différence quant au fond. Dans ces conditions, il préfère le libellé de l'article 59 pour sa simplicité; si l'on suivait le libellé de la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales, le texte de l'article 59 deviendrait assez lourd, notamment parce qu'il contient en outre la mention de la « mission permanente ».

7. Compte tenu de ce qui précède et sous réserve des considérations énoncées au paragraphe 6 ci-dessus, le Rapporteur spécial propose, aux fins du présent rapport, de maintenir l'article 59 sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 59. — Composition de la mission permanente d'observation

1. En plus de l'observateur permanent, une mission permanente d'observation peut comprendre des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service.

2. Lorsque des membres d'une mission diplomatique permanente, d'un poste consulaire ou d'une mission permanente, dans l'Etat hôte, sont inclus dans une mission permanente d'observation, leurs privilèges et immunités en tant que membres de leurs missions ou poste consulaire respectifs ne sont pas affectés.

Article 60. — Effectif de la mission permanente d'observation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement suisse a répété son observation sur l'article 16 concernant la limitation du nombre des membres de la mission [215].

2. Un autre gouvernement [Canada] a déclaré qu'il

souhaiterait que l'on déplace l'article 50 de manière qu'il s'applique aussi bien à l'article 60 qu'à l'article 16, c'est-à-dire aussi bien à une mission permanente d'observation qu'à une mission permanente.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à sa réponse à l'observation correspondante sur l'article 16 [216].

4. Quant à l'observation reproduite au paragraphe 2, le Rapporteur renvoie à ses remarques sur le contenu et le titre de la première partie [217].

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir cet article sous sa forme actuelle. L'article 60 se lirait donc comme suit :

[214] Voir ci-dessus note 41.

[215] Voir ci-dessus p. 36, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 185.

[216] *Ibid.*, p. 36, par. 187.

[217] *Ibid.*, p. 16, par. 30.

Article 60. — Effectif de la mission permanente d'observation

L'effectif de la mission permanente d'observation ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux fonctions de l'Organisation, aux besoins de la mission en cause et aux circonstances et conditions dans l'Etat hôte.

Article 61. — Notifications

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement suisse a répété son observation sur l'article 17 concernant la notification à l'Etat hôte par les soins de l'observateur et non de l'organisation, comme condition indispensable du début des privilèges [218]. Il s'est référé aussi à ses observations sur les articles 9 et 17 au sujet de la notification des affectations doubles (art. 59, par. 2) [219].

2. Un autre gouvernement [Pays-Bas] a exprimé l'avis que

Si l'on supprimait l'article 62 [[220]], il suffirait d'ajouter au paragraphe 1 de l'article 61 un nouvel alinéa *b* ainsi conçu :

« Le nom de la personne qui agira en qualité de chargé d'affaires *ad interim* si le poste d'observateur permanent est vacant ou si l'observateur permanent est empêché d'exercer ses fonctions, et si l'Etat d'envoi souhaite combler cette vacance ».

3. Un troisième gouvernement [Royaume-Uni] a exprimé l'avis que

Les paragraphes 3 et 4 ne tiennent pas suffisamment compte de la position de l'Etat hôte. C'est en effet à l'Etat hôte qu'il appartient d'accorder les privilèges et les immunités auxquels ont droit les personnes en question. Il conviendrait donc au moins de prévoir une disposition en vertu de laquelle l'organisation serait tenue de transmettre sans délai les notifications à l'Etat hôte.

4. Le Secrétariat de l'ONU a indiqué dans ses observations d'ordre rédactionnel (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B) que les suggestions qu'il avait faites au sujet de l'article 17 [221] s'appliquaient aussi, *mutatis mutandis*, à l'article 61.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial rappelle sa proposition de ne pas apporter de modifications importantes au texte des articles 9 et 17 [222].

6. Quant à l'observation du paragraphe 2, le Rapporteur renvoie à sa proposition tendant à ce que l'article 62 soit maintenu sous sa forme actuelle [223].

7. Pour ce qui est de l'observation citée au paragraphe 3, le Rapporteur renvoie à la remarque qu'il a faite au sujet de l'article 42 [224], à savoir que la disposition énoncée au paragraphe 4 de l'article protège contre des retards qui pourraient intervenir dans la transmission des notifications à l'Etat hôte par l'organisation.

8. Concernant les suggestions reproduites au paragraphe 4, le Rapporteur renvoie à la remarque qu'il a faite à ce sujet à propos de l'article 17 [225].

9. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article 61 sous sa forme actuelle :

Article 61. — Notifications

1. L'Etat d'envoi notifie à l'Organisation :

***a*) La nomination des membres de la mission permanente d'observation, leur position, titre et ordre de préséance, leur arrivée et leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la mission permanente d'observation;**

***b*) L'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la mission permanente d'observation et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la mission permanente d'observation;**

***c*) L'arrivée et le départ définitif des personnes au service privé des membres de la mission permanente d'observation et le fait que ces personnes quittent ce service;**

***d*) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'Etat hôte en qualité de membres de la mission permanente d'observation ou de personnes au service privé ayant droit aux privilèges et immunités.**

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif font en outre l'objet d'une notification préalable.

3. L'Organisation communique à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

4. L'Etat d'envoi peut également communiquer à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

Article 62. — Chargé d'affaires « ad interim »

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Un gouvernement [Pays-Bas] pense,

comme la Commission, que l'Etat d'envoi ne devrait pas être tenu de nommer un chargé d'affaires *ad interim* pour une mission d'observation. Par conséquent, insérer une disposition détaillée concernant cette institution serait aller trop loin [226].

2. Un autre gouvernement [Royaume-Uni] a exprimé l'avis suivant :

Le titre « chargé d'affaires » peut convenir dans certains cas, mais non dans tous. « Chef par intérim de la mission permanente d'observation » ou « observateur permanent par intérim » serait plus approprié dans la plupart des cas. Ici encore, néanmoins, il vaudrait mieux conserver la souplesse inhérente à la présente situation que de chercher à établir une règle uniforme. Tant qu'à faire, il serait préférable d'apporter un amendement mineur à l'alinéa *b* de l'article 51 que d'adopter l'article 62.

[218] *Ibid.*, p. 36, par. 189.

[219] *Ibid.*, p. 30, par. 134, et p. 36, par. 189.

[220] Voir ci-dessous article 62, paragraphe 1 des observations.

[221] Voir ci-dessus p. 36, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 192.

[222] *Ibid.*, p. 31, par. 142, et p. 37, par. 193 et 195.

[223] Voir ci-dessous article 62, paragraphe 7 des observations.

[224] Voir ci-dessus p. 74, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 42, paragraphe 14 des observations.

[225] Voir ci-dessus p. 36, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 192 et 195.

[226] Voir ci-dessus article 61, paragraphe 2 des observations.

3. Un gouvernement [Canada] a fait observer que

Etant donné que le titre de « chargé d'affaires *ad interim* » correspond à des fonctions bien établies, l'emploi de ce terme risque d'induire en erreur. C'est pourquoi [il] préférerait que l'on emploie l'expression « observateur permanent par intérim », de préférence à l'expression « chargé d'affaires *ad interim* », pour désigner la personne chargée de remplacer l'observateur permanent.

4. Le Secrétariat de l'ONU, se référant à ses observations concernant l'article 18 [227], a suggéré de remplacer, dans la deuxième phrase du texte anglais, les mots « in case » par le mot « if » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. Au sujet des remarques mentionnées aux paragraphes 1 à 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial rappelle l'avis exprimé par la Commission aux paragraphes 1 et 3 du commentaire de l'article, où elle précise qu' « on a [...] jugé opportun, [...] en vue de soumettre l'institution des observateurs permanents à une réglementation aussi complète que possible, d'inclure une disposition sur ce sujet », et que l'emploi du terme « chargé d'affaires *ad interim* » est justifié pour les missions permanentes d'observation « du fait que les observateurs exercent des fonctions de représentation ». Le Rapporteur défère à la décision de la Commission fondée sur ces arguments.

6. Pour ce qui est de la suggestion citée au paragraphe 4, le Rapporteur rappelle l'observation qu'il a faite concernant une suggestion analogue formulée à propos de l'article 18 [228].

7. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle, qui est la suivante :

Article 62. — Chargé d'affaires « ad interim »

Si le poste d'observateur permanent est vacant, ou si l'observateur permanent est empêché d'exercer ses fonctions, un chargé d'affaires *ad interim* peut agir en qualité de chef de la mission permanente d'observation. Le nom du chargé d'affaires *ad interim* est notifié à l'Organisation soit par l'observateur permanent soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par le ministre des affaires étrangères ou par un autre ministre compétent, si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation.

Article 63. — Bureaux des missions permanentes d'observation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les observations que les gouvernements ont formulées à propos de l'article 63 concernent soit l'ensemble de l'article, soit plus précisément le paragraphe 1, compte tenu du paragraphe 2 du commentaire de la Commission, soit le paragraphe 2 de l'article.

Article dans son ensemble

2. Le Gouvernement suisse a fait savoir qu'il approuvait le principe exprimé dans cet article.

Paragraphe 1

3. Trois gouvernements [Madagascar, Pays-Bas, Suisse] partagent l'avis exprimé par certains membres de la Commission et mentionné au paragraphe 2 du commentaire de celle-ci, selon lequel les mots « des localités » devraient être remplacés par « une localité ». A ce propos, un gouvernement [Madagascar] a ajouté :

Il ne serait guère raisonnable en effet de prévoir une possibilité d'éparpillement des locaux d'une mission d'observation sur le territoire d'un Etat hôte, étant observé que ces locaux bénéficient d'immunités et d'exemptions fiscales importantes (article 67).

Paragraphe 2

4. Au cours des débats de la Sixième Commission, certains doutes ont été exprimés au sujet du paragraphe 2 de l'article. On a estimé que

La pratique internationale [...] n'était pas encore définie avec une précision suffisante pour justifier l'inclusion d'une telle disposition dans le projet d'article. Certains représentants ont dit qu'il était imprudent de donner l'impression d'encourager les Etats à établir les bureaux de leurs missions permanentes d'observation sur le territoire d'un Etat autre que l'Etat hôte étant donné que des situations de ce genre soulevaient divers problèmes, notamment en matière de privilèges et immunités. En revanche, on a soutenu que subordonner l'établissement des bureaux de la mission au consentement de l'Etat hôte pourrait causer des difficultés particulières aux pays ayant récemment accédé à l'indépendance, ceux-ci ne disposant pas encore d'un réseau étendu d'ambassades et de missions [229].

5. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Pakistan] a exprimé la crainte que la disposition du paragraphe 2 « ne crée des difficultés pour les Etats nouvellement indépendants ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. Au sujet des observations mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à la réponse qu'il a donnée à une observation faite à propos de l'article 20 [230].

7. Quant aux observations figurant aux paragraphes 4 et 5 (paragraphe 2 de l'article), le Rapporteur souligne que le paragraphe 2 reproduit, avec les adaptations nécessaires, le texte du paragraphe 2 de l'article 20. Il tient en outre à rappeler que, comme la Commission l'a indiqué au paragraphe 1 de son commentaire de l'article 20 — reproduit au paragraphe 1 du commentaire de l'article 63 —, le paragraphe 2 de l'article traite « des cas peu fréquents où des Etats d'envoi désirent établir des bureaux de leur mission permanente en dehors du territoire de l'Etat hôte ». Le Rapporteur ne partage pas les appréhensions auxquelles a donné lieu l'exigence du consentement préalable de l'Etat tiers, étant donné surtout que l'exigence du consentement préalable de l'Etat hôte ne paraît pas susciter les mêmes difficultés.

8. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle.

[227] Voir ci-dessus p. 37, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 198.

[228] *Ibid.*, p. 37, par. 198 et 201.

[229] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 49.

[230] Voir ci-dessus p. 38, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 208, 211 et 213.

L'article 63 serait donc ainsi conçu :

Article 63. — Bureaux des missions permanentes d'observation

1. L'Etat d'envoi ne peut, sans le consentement préalable de l'Etat hôte, établir des bureaux de la mission permanente d'observation dans des localités autres que celle où le siège ou un office de l'Organisation est établi.

2. L'Etat d'envoi ne peut pas établir de bureaux de la mission permanente d'observation sur le territoire d'un Etat autre que l'Etat hôte sans le consentement préalable d'un tel Etat.

Article 64. — Usage [du drapeau et] de l'emblème

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission,

Les avis se sont partagés quant au droit de la mission permanente d'observation d'arborer le drapeau de l'Etat d'envoi. Certains représentants ont estimé qu'il y avait lieu de supprimer la mention de l'usage du drapeau, car il suffisait d'accorder à ces missions le droit de faire usage de l'emblème. En revanche, d'autres représentants ont estimé qu'il convenait de maintenir la mention du drapeau, en faisant valoir qu'une mission permanente d'observation avait le droit de faire usage tant de l'emblème que du drapeau de l'Etat d'envoi [231].

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Madagascar] a fait observer que « le droit au drapeau est reconnu formellement ». Un autre gouvernement [Finlande] a exprimé l'avis suivant : « Il n'est pas indispensable de reconnaître à une mission permanente d'observation le droit à l'usage du drapeau de l'Etat d'envoi, mais il n'y a aucune raison de le lui refuser. » Le Gouvernement suisse a fait observer que,

Vu ce qui a été dit plus haut sur la similitude existant entre les missions d'observation et les missions diplomatiques [232], il paraît normal d'accorder à la mission le droit de hisser le drapeau de l'Etat d'envoi sur les locaux qu'elle occupe, et d'étendre ce droit à la résidence de l'observateur et au véhicule qu'il utilise.

Un quatrième gouvernement [Pays-Bas] a indiqué que, si l'on estime que cet article est nécessaire, il serait préférable d'utiliser la formule « le drapeau et l'emblème ».

3. Deux gouvernements [Canada, Japon] se sont prononcés pour la suppression de la mention du drapeau.

4. Un gouvernement [Madagascar] a exprimé l'avis que,

En l'absence de relations diplomatiques ou en cas de rupture de celles-ci, l'usage du drapeau devra résulter des arrangements à intervenir entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. Le Rapporteur spécial constate que les observations des gouvernements mentionnées aux paragraphes 1 à 3 ci-dessus confirment les divergences de vues qui se sont manifestées à la Commission concernant la mention du drapeau. Quant à lui, le Rapporteur spécial rappelle que le projet d'article correspondant (art. 59) qu'il avait présenté dans son cinquième rapport [233] faisait mention du drapeau. Néanmoins, les observations formulées par les gouvernements n'étant pas concluantes, il ne croit pas devoir apporter, dans le présent rapport, de changement au texte de l'article qu'il présente à l'examen de la Commission pour décision définitive.

6. Au sujet de l'observation citée au paragraphe 4, le Rapporteur indique que la situation qui y est envisagée pose la question des effets possibles de situations exceptionnelles, qui est traitée ailleurs dans le présent rapport [234].

7. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle. Sous réserve de la décision de la Commission concernant les mots mis entre crochets, l'article 64 serait donc ainsi conçu :

Article 64. — Usage [du drapeau et] de l'emblème

1. La mission permanente d'observation a le droit de placer [le drapeau et] l'emblème de l'Etat d'envoi sur ses locaux.

2. Dans l'exercice du droit accordé par le présent article, il sera tenu compte des lois, règlements et usages de l'Etat hôte.

SECTION 2. — FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES MISSIONS PERMANENTES D'OBSERVATION

Observations générales

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission,

Certains représentants, soulignant la nécessité d'assurer que les missions permanentes d'observation et les délégations à des organes et à des conférences s'acquittent de leurs fonctions de façon efficace, ont appuyé les solutions proposées par la Commission du droit international pour ce qui est de fixer les privilèges et immunités de ces missions et délégations. Ces représentants ont estimé que, même si elles étaient établies par des Etats non membres, les missions permanentes d'observation avaient un caractère représentatif et permanent et que leurs privilèges et immunités devaient donc être, de façon générale, les mêmes que ceux dont jouissaient les « missions permanentes », sous réserve de toutes modifications de détail qu'il pourrait être opportun d'introduire dans certaines dispositions [...]. On a fait observer que l'autre possibilité suggérée par certains, à savoir que les privilèges et immunités soient limités à ceux qui étaient strictement « nécessaires pour l'exercice des fonctions », n'était pas suffisamment précise, entraînerait des inégalités de traitement et ouvrirait la voie à des interprétations subjectives des dispositions pertinentes. De l'avis de ces représentants, la Commission du droit international avait trouvé un juste équilibre entre la sauvegarde des intérêts de l'Etat hôte et la nécessité de protéger les relations entre les missions permanentes d'observation et les organisations [...] [235].

---

[231] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 50.

[232] Voir ci-dessus article 53, paragraphe 5 des observations.

[233] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 12, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, titre II.

[234] Voir ci-dessus p. 16, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 30 et 31.

[235] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 28.

2. D'autres représentants ont appuyé en principe la méthode adoptée par la Commission à l'égard de la question des privilèges et immunités des missions permanentes d'observation.

Ils ont toutefois estimé que le caractère représentatif de ces missions et délégations et les fonctions qu'elles assumaient justifiaient qu'on leur accorde toute la gamme d'immunités et de privilèges diplomatiques, sans discrimination, et indépendamment de leur caractère [...]. De l'avis de ces représentants, il serait donc souhaitable que la Commission du droit international suivît de plus près la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de 1961 [236], et supprimât du projet tous éléments qui n'étaient pas conformes au droit diplomatique contemporain [237].

3. D'autres représentants ont estimé que

Le critère objectif de la nécessité fonctionnelle, qui figure à l'Article 105 de la Charte des Nations Unies, plutôt que des théories fondées sur le caractère représentatif ou sur des parallèles injustifiés, devrait être le point de départ lorsqu'on fixerait les privilèges et immunités des missions permanentes d'observation [...]. Il n'y avait aucune base juridique ou historique justifiant l'opinion selon laquelle toute mission ou délégation avait automatiquement droit, parce qu'elle agissait au nom d'un Etat, à toute la gamme de privilèges et immunités diplomatiques. Les missions permanentes d'observation n'avaient pas la même capacité représentative que les missions diplomatiques ni les mêmes fonctions et responsabilités que les missions permanentes d'Etats Membres. [...]

Ces représentants ont exprimé des réserves quant à l'attitude de la Commission du droit international à l'égard de cette question. A leur avis, les articles relatifs aux privilèges et immunités des missions permanentes d'observation [...] suivaient de trop près le droit diplomatique, tendaient sans raison à identifier les missions permanentes d'observation avec les missions permanentes [...], et s'écartaient de la pratique contemporaine et des accords en vigueur. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies [238] et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [239] devaient être considérées, en règle générale, comme un maximum, et l'on ne devrait demander aucun privilège ou immunité qui n'était pas réellement nécessaire. [...] Ces représentants ont, en conclusion, exprimé l'espoir que la Commission [...] réexaminerait le projet d'articles en question à la lumière de ces observations, car il était essentiel d'éviter que la convention à venir ne soit ratifiée que par un petit nombre d'Etats.

A l'appui des observations mentionnées au paragraphe précédent, il a été déclaré que limiter les privilèges et immunités était le meilleur moyen d'assurer leur application pratique; qu'il était souhaitable d'éviter d'imposer à l'Etat hôte des charges administratives excessivement lourdes; que les parlements et l'opinion publique étaient opposés à un élargissement des catégories de personnes jouissant d'un traitement privilégié; [...] et qu'une gamme inutilement étendue de privilèges et d'immunités ferait que les Etats seraient réticents à inviter des organisations [...] internationales à s'établir [...] sur leur territoire. En réponse à ce dernier argument, il a été dit qu'aucun Etat n'était tenu d'autoriser une organisation à établir son siège sur son territoire [...], mais que, s'il le faisait, il devait accepter l'obligation d'accorder les privilèges et immunités appropriés aux missions [...] intéressées.

Il a également été dit que, quoique la Commission du droit international fonde l'ensemble de son projet sur la nécessité fonctionnelle, elle s'éloignait de ce critère dans certaines dispositions précises. On a appelé l'attention sur la différence entre la diplomatie multilatérale et la diplomatie bilatérale. Dans le cas de cette dernière, l'Etat hôte pouvait se protéger par diverses mesures, telles que la déclaration de *persona non grata*, la réciprocité, etc. Les intérêts en jeu étaient beaucoup plus complexes et beaucoup moins complémentaires dans la diplomatie multilatérale, où il pouvait arriver que l'Etat hôte ne reconnaisse pas l'Etat d'envoi [240].

4. Certains représentants ont déclaré que

Ils n'élevaient pas d'objections à l'égard de la portée des privilèges et immunités conférés dans le projet d'articles, à condition qu'ils ne s'appliquent qu'aux organisations du système des Nations Unies et aux autres organisations d'importance comparable. A leur avis, il était nécessaire de trouver une définition plus précise des termes « organisation internationale à caractère universel » [241].

5. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Finlande] a émis l'avis que « les missions permanentes d'observation devraient avoir en principe le même statut que les missions permanentes ».

Le Gouvernement suisse s'est déclaré

favorable à ce que les privilèges et immunités des missions d'observation soient les mêmes que ceux des missions permanentes. A son avis, de larges emprunts peuvent aussi être faits au statut des missions diplomatiques, vu la similitude existant entre ces deux genres de mission.

Un autre gouvernement [Israël] penche pour

une formulation générale des facilités, privilèges et immunités accordés aux représentants officiels d'Etat; il considère que l'uniformité de traitement est préférable aux nombreuses ambiguïtés et obscurités que l'on rencontre actuellement. Si, toutefois, ce point de vue ne prévaut pas, peut-être la Commission voudra-t-elle envisager de présenter ces questions dans une série d'instruments séparés.

6. Certains gouvernements [Australie, Japon, Royaume-Uni] ont estimé que le projet d'articles assimile pratiquement les missions permanentes d'observation aux missions permanentes, aux fins de déterminer les facilités, les privilèges et les immunités qui leur seront accordés. A ce sujet, un gouvernement [Royaume-Uni] a estimé que

Il ne serait pas judicieux [...] d'adopter des articles qui auraient pour effet de normaliser une telle assimilation. Il conviendrait de faire preuve de souplesse et de régler le problème dans chaque cas.

Un autre gouvernement [Canada] a été d'avis que « la référence aux articles sur les missions permanentes qui est faite dans les articles 65 à 77 devrait [...] avoir un caractère plus restrictif ».

Un troisième gouvernement [Australie] a été d'avis que

Il conviendrait que la Commission reconsidère le bien-fondé du parallèle qu'elle a [...] établi en tenant compte des fonctions des missions permanentes d'observation et du fait que, n'appartenant pas à l'organisation, elles ne sont pas assujetties à ses règles. Pour établir une relation appropriée entre les missions permanentes et les missions permanentes d'observation, les statuts, privilèges et immunités de ces dernières devraient être considérablement réduits par rapport à ceux que prévoit le projet d'articles. Il serait peut-être approprié qu'ils soient analogues à ceux qui sont proposés [par ce gouvernement] en ce qui concerne les délégations d'Etats à des organes ou à des conférences [242].

---

[236] Voir ci-dessus note 38.

[237] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 29.

[238] Voir ci-dessus note 20.

[239] Voir ci-dessus note 45.

[240] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 30 à 33.

[241] *Ibid.*, par. 34.

[242] Voir ci-dessous p. 129, doc. A/CN.4/241/Add.6, quatrième partie, section 2, Observations générales, par. 6.

7. D'autres gouvernements ont souligné de même l'élément de nécessité fonctionnelle. Un gouvernement [Canada], tout en considérant que « les privilèges et immunités accordés aux missions permanentes d'observation doivent se borner aux facilités nécessaires pour l'accomplissement de leurs fonctions », a indiqué qu'il

accueille avec satisfaction et approuve la déclaration faite par le Président de la Commission du droit international à la Sixième Commission selon laquelle :

> « La Commission [...] ne perdrait pas non plus de vue [...] la suggestion qui a été faite par diverses délégations pour que soient réétudiés les articles 65 à 75 à la lumière de la théorie fonctionnelle des privilèges et immunités ».

Un autre gouvernement [Japon] a exprimé l'opinion suivante :

Il n'est pas nécessaire de placer les missions permanentes d'observation sur un pied d'égalité avec les missions diplomatiques permanentes et les missions permanentes pour leur permettre de jouer leur rôle, qui est limité.

Les privilèges et immunités qu'il faut accorder aux missions permanentes d'observation doivent seulement leur permettre d'exercer les fonctions principales qu'elles sont normalement appelées à remplir. Celles-ci consistent, en principe, à observer les activités d'organisations internationales et, à un degré moindre, à assurer la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et les organisations. Elles diffèrent donc, à la fois en étendue et en nature, de celles des missions diplomatiques permanentes ou des missions permanentes, dont le but essentiel est la représentation de l'Etat d'envoi auprès de l'Etat hôte ou de l'organisation, respectivement. Il peut se faire que des missions permanentes d'observation soient chargées par l'Etat d'envoi de représenter celui-ci à l'organisation ou de négocier avec l'organisation. Ces activités, cependant, comme le montre le commentaire de l'article 53, ne se répètent pas régulièrement et ne sont pas inhérentes à la nature des missions permanentes d'observation.

En outre, la solution préconisée par la Commission en cette matière n'est pas conforme à la pratique des institutions internationales des Nations Unies. Dans ce domaine de l'octroi de privilèges et d'immunités aux missions permanentes d'observation, il ne faudrait pas s'écarter de la pratique des organisations internationales.

[Ce gouvernement] pense que le projet d'articles sur les privilèges et immunités des missions permanentes d'observation devrait s'inspirer de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [243].

8. Le secrétariat de l'OMS a indiqué que

Les privilèges et immunités dont les observateurs peuvent bénéficier [...] résultent, indépendamment des privilèges dont ces personnes peuvent jouir par ailleurs, des dispositions pertinentes de l'Accord de siège [244] lorsque la réunion est convoquée à Genève ou des autres accords, soit préexistants soit *ad hoc*, lorsque la réunion a lieu en dehors du siège.

9. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a relevé ce qui suit.

La section 2 de la deuxième partie s'intitule simplement « Facilités, privilèges et immunités ». D'autre part, le mot « mission » est au singulier dans le titre des sections 3 des deuxième et troisième parties; il est en revanche au pluriel dans le titre des sections 1 de ces parties. Le mot « délégation » est au singulier dans le titre de la section 3 de la quatrième partie, et au pluriel dans le titre des sections 1 et 2 de cette partie (A/CN.4/L.163, sect. B).

[243] Voir ci-dessus note 50.

[244] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 26, p. 331.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

10. Le Rapporteur spécial note que les observations des gouvernements sur les facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales, observations présentées méthodiquement dans la section qui précède, confirment les différences de façon de voir entre membres de la Commission, qui étaient indiquées aux paragraphes 5 et 6 des observations générales de la Commission sur la section 2 de la troisième partie du projet [245]. Les arguments avancés par les gouvernements à l'appui de leurs positions reprennent en général ceux exposés pendant le débat qui a eu lieu à la vingt-deuxième session de la Commission, et dont certains sont rappelés dans les paragraphes susmentionnés des observations générales de la Commission. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial doit constater que les observations des gouvernements ne fournissent pas par elles-mêmes d'indications claires sur la manière dont la question pourrait être résolue. Pour sa part, le Rapporteur tient à rappeler que l'avis qu'il a exprimé sur la question dans son propre commentaire sur ce qui était alors le projet d'article 60, dans son cinquième rapport [246], a été approuvé par la majorité des membres de la Commission, comme l'indique le paragraphe 6 des observations générales susmentionnées, dans les termes suivants :

[...] Bien que les missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales soient établies par des Etats non membres, alors que les missions permanentes sont établies par des Etats membres, elles possèdent les unes comme les autres un caractère représentatif et permanent. C'est ce que reflète l'alinéa *a* de l'article 51, qui définit l'expression « mission permanente d'observation » comme s'entendant « d'une mission de caractère représentatif et permanent envoyée auprès d'une organisation internationale par un Etat non membre de cette organisation ». Cette définition est en substance identique à celle de la mission permanente qui figure à l'alinéa *d* de l'article 1er et selon laquelle l'expression « mission permanente » s'entend « d'une mission de caractère représentatif et permanent envoyée par un Etat membre d'une organisation internationale auprès de l'Organisation ». Les facilités, privilèges et immunités doivent être déterminés compte tenu non seulement des fonctions de la mission permanente d'observation, mais aussi de son caractère représentatif. Selon ce point de vue, les facilités, privilèges et immunités à accorder aux missions permanentes d'observation devraient être en substance les mêmes que ceux qui sont accordés aux missions permanentes, sous réserve des distinctions que dictent les différences de leurs fonctions [247].

Le Rapporteur spécial a toujours la même opinion. Il tient aussi à rappeler que, comme il est dit au paragraphe 7 des observations générales de la Commission sur la section 2 de la troisième partie, c'est en se fondant sur le point de vue indiqué dans le passage cité ci-dessus que la Commission a entrepris de rédiger les articles de la section 2. Le Rapporteur ne croit donc pas nécessaire, aux fins du présent rapport, de se départir du point de vue de la Commission en ce qui concerne les articles sur les facilités, privilèges et immunités qu'il doit présenter à la Commission pour examen et décision finale.

[245] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 302, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[246] *Ibid.*, p. 13, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, titre II.

[247] *Ibid.*, p. 302, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

11. En ce qui concerne l'opinion dont il est question au paragraphe 4 ci-dessus concernant le sens de l'expression « organisation internationale à caractère universel », le Rapporteur renvoie aux observations qu'il a faites au sujet de l'alinéa *b* de l'article 1er [248].

12. Pour ce qui est des observations notées au paragraphe 9, le Rapporteur spécial renvoie à l'observation générale qu'il a faite au sujet de l'article 23 [249].

Article 65. — Facilités en général

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Un gouvernement [Japon] a indiqué que les observations qu'il avait formulées au sujet de l'article 22 [250] s'appliquaient aussi à l'article 65.

2. Un autre gouvernement [Pays-Bas] a exprimé l'avis que, conformément à sa suggestion concernant l'article 22 [251], l'article 65 devrait également dire : « ... les facilités nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions... ».

3. Le secrétariat de l'UNESCO, rappelant son observation sur l'article 22 [252], a fait remarquer qu'« on peut se demander » si la clause contenue dans la deuxième phrase « ne serait pas déplacée dans une telle convention ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Au sujet des observations mentionnées aux paragraphes 1 à 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à ses réponses aux observations formulées à propos de l'article 22 [253].

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 65 serait donc ainsi conçu :

Article 65. — Facilités en général

L'Etat hôte accorde à la mission permanente d'observation les facilités nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions. L'Organisation aide la mission permanente d'observation à obtenir ces facilités et lui accorde celles qui relèvent de sa propre compétence.

Article 66. — Logement et assistance

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Un gouvernement [Pays-Bas] a indiqué que son observation concernant l'article 93 [254] vaut également pour le logement des [...] missions permanentes d'observation [...], encore que dans une moindre mesure, étant donné que trouver des logements pour les représentants permanents paraît être une tâche moins malaisée. On pourrait cependant voir si la répartition des tâches prévues [à l'article] 66 ne pourrait pas également être inversée.

2. Un autre gouvernement [Japon] a précisé que ses observations concernant l'article 24 [255] s'appliquaient aussi à l'article 66.

3. Le secrétariat de l'UNESCO a indiqué que « l'article 66 [...] appelle les mêmes observations que celles que nous avons formulées au sujet de l'article 23, paragraphe 2 [256] ».

4. Le Secrétariat de l'ONU a renvoyé à ses suggestions d'ordre rédactionnel concernant l'article 23 [257] (A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. Au sujet de l'observation mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à la réponse qu'il donnera sur ce point à propos de l'article 93 [258].

6. Touchant l'observation citée au paragraphe 2, le Rapporteur rappelle la réponse qu'il a donnée sur ce point à propos de l'article 24 [259] et qui, selon lui, peut s'appliquer au présent article.

7. Quant à l'observation reproduite au paragraphe 3, le Rapporteur rappelle la position qu'il a adoptée à propos de l'article 23, à savoir que cette observation n'appelait pas de réponse de sa part. Il en va de même pour l'article 66.

8. Pour ce qui est de l'observation mentionnée au paragraphe 4, le Rapporteur renvoie à sa réponse aux suggestions correspondantes faites à propos de l'article 23 [260].

9. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 66 serait donc ainsi conçu :

Article 66. — Logement et assistance

Les dispositions des articles 23 et 24 s'appliquent également dans le cas des missions permanentes d'observation.

Article 67. — Privilèges et immunités de la mission permanente d'observation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission,

[248] Voir ci-dessus p. 19, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 49 à 54.

[249] Voir ci-dessus p. 48, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 23, paragraphe 7 des observations.

[250] *Ibid.*, p. 45, article 22, paragraphe 5 des observations.

[251] *Ibid.*, p. 44, paragraphe 3 des observations.

[252] *Ibid.*, p. 45, paragraphe 6 des observations.

[253] *Ibid.*, p. 47, paragraphes 22 et 23, 20, et 23, respectivement.

[254] Voir ci-dessous p. 133, doc. A/CN.4/241/Add.6, article 93, paragraphe 1 des observations.

[255] Voir ci-dessus p. 49, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 24, paragraphe 4 des observations.

[256] *Ibid.*, p. 48, article 23, paragraphe 6 des observations.

[257] *Ibid.*, p. 48, paragraphe 2 des observations.

[258] Voir ci-dessous p. 133, doc. A/CN.4/241/Add.6, article 93, paragraphe 4 des observations.

[259] Voir ci-dessus p. 49, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 24, paragraphes 4 et 8 des observations.

[260] *Ibid.*, p. 48, article 23, paragraphes 2 et 7 des observations.

Des représentants ont fait observer de manière générale que les privilèges et immunités ainsi accordés aux missions permanentes d'observation étaient peut-être trop étendus, et ils ont suggéré que la Commission du droit international reconsidère la question [261].

2. D'autres représentants ont souligné que

L'inviolabilité des locaux de la mission, telle qu'elle est prévue au projet d'article 25, doit être respectée et assurée. Ces représentants ont critiqué le libellé actuel du paragraphe 1 de cet article et ont estimé que, même en cas de sinistre, on ne doit pouvoir déroger au principe de l'inviolabilité des locaux qu'avec l'assentiment du chef de la mission intéressée. On a fait en outre observer que le membre de phrase par lequel se termine le paragraphe 1 de l'article 25 — « et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du représentant permanent » — limitait de façon trop restrictive la présomption de consentement en cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique, qui est prévue dans ce paragraphe; on a proposé de remplacer ce membre de phrase par une disposition qui s'inspirerait du critère des « efforts raisonnables faits pour obtenir le consentement du représentant permanent » [262].

3. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Canada] a exprimé l'avis que,

Du moment que les fonctions des membres d'une mission permanente d'observation diffèrent à certains égards des fonctions des membres d'une mission permanente, l'article 67 devrait être plus explicite à ce sujet.

Il propose par conséquent que, au lieu de renvoyer aux dispositions des articles 25, 26, 27, 29 et du paragraphe 1, *a*, de l'article 38, on reprenne, *mutatis mutandis*, les dispositions des articles 31, 32, 33, 35 et du paragraphe 1, *a*, de l'article 50 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

Entrée dans l'Etat hôte

4. Le Secrétariat de l'ONU a exprimé l'avis que le projet d'articles devrait contenir

des dispositions expresses qui garantissent aux membres des missions permanentes d'observation [...], et aux membres de leurs familles, le droit d'entrée et de séjour sur le territoire de l'Etat hôte ainsi que la liberté de transit à destination ou en provenance des locaux de l'organisation internationale [...].

Il a ajouté que

Les suggestions qui précèdent sont motivées par les raisons exposées dans les observations formulées par le Secrétariat au sujet de la deuxième partie du projet provisoire, qui sont applicables, *mutatis mutandis*, aux projets d'articles sur les missions permanentes d'observation [...] [263].

5. Le secrétariat de l'OMS a indiqué que,

En règle générale, [l'accord de siège et les autres accords pertinents] prévoient au minimum la liberté d'accès et de séjour pour toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, appelées par l'Organisation [l'OMS], ce qui est le cas des observateurs auxquels une invitation officielle a été adressée.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. Au sujet des opinions mentionnées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à ses réponses à des observations analogues formulées à propos de l'article 25 [264].

7. Concernant l'observation citée au paragraphe 3, il renvoie à la réponse qu'il a faite à propos des observations générales sur la section 2 de la troisième partie [265].

8. Quant à l'observation figurant au paragraphe 4 concernant l'entrée dans l'Etat hôte, le Rapporteur renvoie à la réponse qu'il a faite à une observation analogue formulée à propos du nouvel article 27 *bis* [266], et qui, à son avis, peut s'appliquer au cas des missions permanentes d'observation. Compte tenu des observations qu'il a formulées (et, en particulier, de sa proposition d'inclure dans le projet un nouvel article 27 *bis* [267]), le Rapporteur spécial estime que, sans préjudice de la décision qui sera prise en définitive sur cette proposition, l'article 67 devrait faire mention des dispositions de ce nouvel article.

9. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle, avec l'adjonction mentionnée au paragraphe 8 ci-dessus. L'article 67 serait donc ainsi conçu :

Article 67. — Privilèges et immunités de la mission permanente d'observation

Les dispositions des articles 25, 26, 27, 27 *bis*, 29 et du paragraphe 1, *a*, de l'article 38 s'appliquent également dans le cas des missions permanentes d'observation.

Article 68. — Liberté de mouvement

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement suisse a fait référence à sa remarque concernant l'article 28 [268]. Un autre gouvernement [Canada] a proposé « l'application des dispositions de l'article 34 de la Convention sur les relations consulaires au lieu des dispositions de l'article 28 du projet ». Pour un troisième gouvernement [Japon],

Il ne semble pas nécessaire à l'exercice des fonctions de la mission permanente d'observation que les membres de la mission, et en particulier les membres de leur famille, jouissent de la même liberté de mouvement que les membres de la mission diplomatique permanente.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

2. Au sujet des observations mentionnées au paragraphe précédent, le Rapporteur spécial renvoie à ses réponses

[261] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 51.

[262] *Ibid.*, par. 52. Au sujet de l'inviolabilité des locaux, voir aussi les observations formulées au cours des débats de la Sixième Commission concernant l'article 94 (*ibid.*, par. 68) et reproduites ci-dessous p. 134, doc. A/CN.4/241/Add.6, article 94, paragraphe 1 des observations.

[263] Voir ci-dessus p. 54, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 27 *bis*, paragraphe 5 des observations.

[264] *Ibid.*, p. 50, article 25, paragraphes 4 à 6, 9, 15, et 20 des observations.

[265] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 10.

[266] Voir ci-dessus p. 55, doc. A/CN.4/Add.3, article 27 *bis*, paragraphes 7 à 13 des observations.

[267] *Ibid.*, paragraphe 13 des observations.

[268] *Ibid.*, p. 56, article 28, paragraphe 3 des observations.

aux observations formulées à propos de l'article 28 [269] et au sujet des observations générales relatives à la section 2 de la troisième partie [270].

3. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article 68 soit maintenu sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 68. — Liberté de mouvement

Les dispositions de l'article 28 s'appliquent également dans le cas des membres de la mission permanente d'observation et des membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs.

Article 69. — Privilèges et immunités personnels

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission,

On a fait valoir de manière générale que la Commission du droit international devrait réexaminer la question de savoir si tous les privilèges et immunités ainsi accordés étaient vraiment nécessaires dans le cas des missions permanentes d'observation et de leurs membres [271].

2. En ce qui concerne l'article 30, sur l'inviolabilité de la personne,

On a déclaré qu'il faudrait envisager de lui ajouter un second paragraphe ainsi conçu :

« Pour ce qui est du représentant permanent, ce principe n'exclut pas des mesures de légitime défense ou, dans des circonstances exceptionnelles, des mesures pour empêcher celui-ci de commettre des crimes ou des délits graves » [272].

3. A propos des catégories de personnes jouissant des privilèges et immunités prévus par le paragraphe 1 de l'article 40, concernant les membres de la famille du représentant permanent et ceux de la famille du personnel diplomatique de la mission permanente qui font partie de leur ménage respectif,

On a fait observer qu'il conviendrait de remplacer le membre de phrase « qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte » par « qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte ou qu'ils n'y aient pas leur résidence permanente » [273].

4. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Japon] a exprimé l'avis que

Les dispositions de l'article 69 vont trop loin. La Commission pourrait modifier l'article et prévoir que les membres des missions permanentes d'observation et leur famille jouiront des mêmes privilèges et immunités personnels que ceux qui sont accordés par la Convention sur les relations consulaires aux membres des postes consulaires.

5. Un autre gouvernement [Canada] a proposé que

au lieu de renvoyer aux dispositions de l'article 30 du projet le paragraphe 1 de l'article 69 reprenne les dispositions de l'article 40 de la Convention sur les relations consulaires, et qu'après le texte de l'article 40 de cette convention on ajoute la phrase suivante :

« Ce principe n'exclut, à l'égard de l'observateur permanent, ni les mesures de légitime défense ni, dans des circonstances exceptionnelles, des mesures visant à empêcher ce dernier de commettre des crimes ou des délits graves. »

Au paragraphe 1 du même article, il ne devrait pas non plus y avoir de référence à l'article 31. Au lieu de reprendre les dispositions des articles 32, 35, 36, 37 et des paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 38 du projet, [...] l'article 69 devrait prévoir l'application des dispositions des articles 41, 48, 49, 52 et des paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 50 de la Convention sur les relations consulaires.

Aux paragraphes 2, 3, 4 et 5, les dispositions envisagées pour les différentes catégories de personnel des missions devraient être déterminées en fonction du statut accordé aux mêmes catégories du personnel d'un poste consulaire.

6. Le secrétariat de l'UNESCO a estimé que « l'article 69, qui déclare l'article 32 applicable aux missions permanentes d'observation, appelle les mêmes observations que celles que nous avons formulées au sujet de l'article 32 [274] ».

7. Le secrétariat de l'UNESCO a aussi noté que

L'article 33 n'est pas déclaré applicable, par l'article 69, aux observateurs permanents et aux membres du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation. [Il] pense que cela résulte d'un oubli, car si ces personnes jouissent de l'immunité de juridiction prévue par l'article 32, il faut également que la question de la renonciation à cette immunité de juridiction soit prévue. On ne voit pas pourquoi la question de la renonciation à cette immunité serait prévue et réglée en ce qui concerne les uns (représentants permanents) et non en ce qui concerne les autres (observateurs permanents). [...] Il vaudrait mieux parler de « levée » de l'immunité plutôt que de « renonciation » à l'immunité, car, en parlant de la « levée de l'immunité », on montre d'emblée qu'il n'appartient pas aux bénéficiaires eux-mêmes de se priver de l'immunité, mais qu'une telle décision doit être prise par l'autorité dont ils relèvent.

8. A propos de la mention qui est faite dans l'article 69 des paragraphes 1, 2, 3 et 4 de l'article 40, le secrétariat de l'UNESCO a rappelé ses observations concernant l'article 40 [275], et a répété qu'il regrettait « l'assimilation des personnes qui ont leur résidence permanente dans l'Etat hôte aux ressortissants de cet Etat ».

9. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a estimé qu'il conviendrait de remplacer dans le texte anglais, au paragraphe 2 les mots « and the members » par « and *of* members », et au paragraphe 3 les mots « together with » par « and of », cela afin de rendre le sens plus clair (dans le texte français du paragraphe 3, remplacer « ainsi que » par « et ») [A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

10. Pour ce qui est des observations générales reproduites aux paragraphes 1, 4 et 5 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à ses propres remarques sur les observations générales relatives à la section 2 de la troisième partie [276].

---

[269] *Ibid.*, p. 56, paragraphe 4 des observations.

[270] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 10.

[271] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 53.

[272] *Ibid.*, par. 54.

[273] *Ibid.*, par. 55.

[274] Voir ci-dessus p. 60, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 32, paragraphe 15 des observations.

[275] *Ibid.*, p. 70, article 40, paragraphe 5 des observations.

[276] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 10.

11. En ce qui concerne l'observation notée à la fois aux paragraphes 2 et 5, le Rapporteur spécial renvoie à sa remarque sur une observation identique faite à propos de l'article 30[277].

12. Quant à la suggestion reproduite au paragraphe 3, le Rapporteur renvoie à sa remarque sur une observation identique faite à propos de l'article 40[278].

13. Touchant l'observation citée au paragraphe 6, le Rapporteur renvoie à ses remarques sur les observations faites à propos de l'alinéa *d* de l'article 32[279].

14. Le Rapporteur spécial constate que, comme l'a fait observer le secrétariat de l'UNESCO (paragraphe 7 ci-dessus), « l'article 33 n'est pas déclaré applicable, par l'article 69, aux observateurs permanents et aux membres du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation ». Il ne pense pas cependant, comme le secrétariat de l'UNESCO, que « cela résulte d'un oubli ». Il tient à faire observer que, si l'article 69 (Privilèges et immunités personnels) ne fait pas mention de l'article 33, c'est parce que cette mention a été faite expressément dans le texte de l'article 71, intitulé « Renonciation à l'immunité et règlement des litiges en matière civile ». Pour ce qui est dit de remplacer, comme il est suggéré, le mot « renonciation » (« waiving ») par « levée » (« withdrawing »), le Rapporteur n'est pas en faveur de cette suggestion, car, à son avis, le verbe « to waive », qui est employé dans le texte anglais des dispositions correspondantes des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, de la Convention sur les missions spéciales et des conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées*, ne signifie pas nécessairement qu'il « appartient [...] aux bénéficiaires eux-mêmes de se priver de l'immunité ».

15. Pour ce qui est de l'observation reproduite au paragraphe 8 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à sa remarque sur une observation faite à propos de l'article 40[280].

16. En ce qui concerne l'observation figurant au paragraphe 9, le Rapporteur fait observer que les mots qu'il est suggéré de remplacer ont été insérés à l'article 69 parce que ce sont ceux qui sont employés dans les dispositions de l'article 40 dont il est fait mention à l'article 69. Il ne peut donc, pour des raisons de cohérence et d'uniformité, accepter les modifications suggérées.

17. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article 69 dans sa forme actuelle, qui est la suivante :

Article 69. — Privilèges et immunités personnels

1. Les dispositions des articles 30, 31, 32, 35, 36, 37 et des paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 38 s'appliquent également dans le cas de l'observateur permanent et des membres du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation.

2. Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 40 s'appliquent également dans le cas des membres de la famille de l'observateur permanent qui font partie de son ménage et des membres de la famille d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation qui font partie de son ménage.

3. Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 40 s'appliquent également dans le cas des membres du personnel administratif et technique de la mission permanente d'observation ainsi que des membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs.

4. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 40 s'appliquent également dans le cas des membres du personnel de service de la mission permanente d'observation.

5. Les dispositions du paragraphe 4 de l'article 40 s'appliquent également dans le cas des personnes au service privé des membres de la mission permanente d'observation.

Article 70. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le secrétariat de l'UNESCO a renvoyé aux observations qu'il a faites sur l'article 41[281].

2. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a fait observer que

> Grammaticalement, les mots « qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente » peuvent être pris comme ne s'appliquant qu'aux « personnes au service privé ». La phrase devrait être modifiée de façon à indiquer que ces mots s'appliquent aussi aux « membres de la mission permanente d'observation ». On pourrait pour cela, soit insérer des virgules avant et après les mots « et des personnes au service privé », soit modifier l'article de façon à dire :
>
> « Les dispositions de l'article 41 s'appliquent également dans le cas des *personnes qui, étant* membres de la mission permanente *ou employées* au service privé, sont ressortissantes de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente. » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B.)

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Pour ce qui est de l'observation citée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à sa remarque sur une observation faite à propos de l'article 41[282].

4. Le Rapporteur spécial considère que l'observation reproduite au paragraphe 2 est très juste. Sa propre préférence va à la première solution suggérée, qu'il propose d'adopter.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article dans sa forme actuelle, avec la modification rédactionnelle mentionnée au paragraphe 4 ci-dessus. L'article 70 se lirait donc comme suit :

---

[277] Voir ci-dessus p. 58, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 30, paragraphes 3 et 4 des observations.

[278] *Ibid.*, p. 70 et 71, article 40, paragraphes 3 et 10 des observations.

[279] *Ibid.*, p. 60, article 32, paragraphes 15 et 18 à 23 des observations.

* Les verbes « lever » et « renoncer » ont été employés l'un et l'autre dans le texte français desdits instruments comme équivalents de « to waive ».

[280] Voir ci-dessus p. 70, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 40, paragraphes 5 et 11 des observations.

[281] *Ibid.*, p. 71, article 41, paragraphe 2 des observations.

[282] *Ibid.*, p. 72, paragraphes 2 et 7 des observations.

Article 70. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte

Les dispositions de l'article 41 s'appliquent également dans le cas des membres de la mission permanente d'observation, ainsi que des personnes au service privé, qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente.

Article 71. — Renonciation à l'immunité et règlement des litiges en matière civile

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission,

On a émis l'avis que, lorsque la renonciation à une immunité ne pouvait pas être obtenue parce qu'elle nuirait aux fonctions de la mission permanente d'observation, l'Etat d'envoi devait faire son possible pour assurer un règlement équitable de la réclamation [283].

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Canada] a estimé que

Au lieu de renvoyer aux dispositions des articles 33 et 34 du projet, l'article 71 devrait suivre, *mutatis mutandis*, les dispositions des articles 44 et 45 de la Convention sur les relations consulaires.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Pour ce qui est de l'avis reproduit au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial tient à faire observer qu'il a été tenu compte de cet avis dans la rédaction de l'article 34 (Règlement des litiges en matière civile).

4. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 2, le Rapporteur renvoie à sa remarque sur les observations générales relatives à la section 2 de la troisième partie [284].

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article 71 dans sa forme actuelle, à savoir :

Article 71. — Renonciation à l'immunité et règlement des litiges en matière civile

Les dispositions des articles 34 et 35 s'appliquent également dans le cas des personnes jouissant de l'immunité en vertu de l'article 69.

Article 72. — Exemption des lois concernant l'acquisition de la nationalité

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel relatives au texte anglais, le Secrétariat de l'ONU a exprimé l'avis que les mots « not being nationals » devraient être remplacés par « *who are not* nationals », ce qui serait la façon la plus claire d'exprimer l'idée (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

2. Le Rapporteur spécial approuve la suggestion de modification reproduite au paragraphe précédent, car les mots « who are not nationals » sont ceux que l'on emploie maintenant à l'article 39 [285], dont il est fait mention dans l'article 72.

3. Sous réserve de la modification du texte anglais indiquée ci-dessus, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article dans sa forme actuelle. L'article 72 se lirait donc comme suit :

Article 72. — Exemption des lois concernant l'acquisition de la nationalité

Les dispositions de l'article 39 s'appliquent également dans le cas des membres de la mission permanente d'observation qui n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte et des membres de leur famille qui font partie de leur ménage.

Article 73. — Durée des privilèges et immunités

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission, on a estimé, à propos des notifications mentionnées au paragraphe 1 de l'article 42, « que seule la notification à l'Etat hôte « par l'Organisation » devrait être mentionnée [286] ».

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Canada] a considéré que

Cet article devrait reprendre les dispositions de l'article 53 de la Convention sur les relations consulaires; seule s'applique la notification par l'organisation à l'Etat hôte.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Pour ce qui est des observations reproduites aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus concernant les notifications, le Rapporteur spécial renvoie à sa remarque sur une observation identique faite à propos du paragraphe 1 de l'article 42 [287].

4. En ce qui concerne l'observation citée au paragraphe 2 selon laquelle l'article devrait reprendre les dispositions de l'article 53 de la Convention sur les relations consulaires, le Rapporteur tient à faire observer que le texte qu'il a proposé dans son présent rapport pour le paragraphe 2 et pour la première phrase du paragraphe 3

[283] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 56.

[284] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 10.

[285] Voir ci-dessus p. 70, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 39, paragraphes 4 et 6 des observations.

[286] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 57.

[287] Voir ci-dessus p. 73, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 42, paragraphes 3 et 14 des observations.

de l'article 42 a été conçu et rédigé en tenant compte des paragraphes 2 et 3 de l'article 53 de cette convention [288].

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article dans sa forme actuelle. L'article 73 se lirait donc comme suit :

Article 73. — Durée des privilèges et immunités

Les dispositions de l'article 42 s'appliquent également dans le cas de toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en vertu de la présente section.

Article 74. — Transit par le territoire d'un Etat tiers

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Un gouvernement [Pays-Bas] a renvoyé à ses observations sur l'article 110 [289].

2. Dans ses suggestions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a estimé que, dans le texte anglais, les mots « and the couriers » devraient être remplacés par « and *of* the couriers », cela afin de rendre le texte plus clair (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Pour ce qui est de l'observation reproduite au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à ses remarques sur l'observation faite à propos de l'article 110 [290].

4. Le Rapporteur spécial approuve la suggestion d'ordre rédactionnel reproduite au paragraphe 2.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article dans sa forme actuelle, avec la modification de rédaction du texte anglais indiquée au paragraphe précédent. L'article 74 se lirait donc comme suit :

Article 74. — Transit par le territoire d'un Etat tiers

Les dispositions de l'article 43 s'appliquent également dans le cas des membres de la mission permanente d'observation et des membres de leur famille, ainsi que des courriers, de la correspondance officielle, des autres communications officielles et des valises de la mission permanente d'observation.

Article 75. — Non-discrimination

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission,

Certains représentants ont approuvé l'inclusion de cet article dans le projet, en faisant valoir qu'il était fondé sur le principe de l'égalité souveraine des Etats proclamé dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, qui a été adoptée par l'Assemblée générale le 24 octobre 1970 dans sa résolution 2625 (XXV) à la séance de clôture de la session commémorative du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies [291].

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Canada] a été d'avis que « l'article 75 devrait faire référence aux dispositions de l'article 72 de la Convention sur les relations consulaires ».

3. Un autre gouvernement [Pays-Bas] a indiqué que son observation en vue d'une modification du texte de l'article 44 [292] était « également applicable à l'article 75 ». Il a ajouté que

On peut se demander si la possibilité d'accorder une dispense, dans des cas particuliers, à une interdiction générale édictée par l'Etat hôte — par exemple l'interdiction de se rendre dans certaines zones ou d'être porteur de matériel photographique — pourrait être incompatible avec le principe de non-discrimination. Le Gouvernement [...] considère qu'il y a lieu de répondre par la négative.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Pour ce qui est de l'observation reproduite au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à sa remarque sur les observations générales relatives à la section 2 de la troisième partie [293].

5. Quant à l'observation citée au paragraphe 3, le Rapporteur rappelle sa remarque faite à propos de l'article 44 [294].

6. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article 75 dans sa forme actuelle, qui est la suivante.

Article 75. — Non-discrimination

En appliquant les dispositions de la présente partie, on ne fera pas de discrimination entre les Etats.

SECTION 3. — COMPORTEMENT DE LA MISSION PERMANENTE D'OBSERVATION ET DE SES MEMBRES

Article 76. — Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission, on a soutenu que

La disposition concernant le respect des lois et règlements de l'Etat hôte (art. 45) n'accordait pas une protection suffisante à

[288] *Ibid.*, p. 72 à 75, article 42, paragraphes 12, 22 et 23 des observations.

[289] Voir ci-dessous p. 114, doc. A/CN.4/241/Add.6, article 110, paragraphe 1 des observations.

[290] *Ibid.*, p. 114, paragraphes 1 et 3 des observations.

[291] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 58.

[292] Voir ci-dessus p. 77, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 44, paragraphe 5 des observations.

[293] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 10.

[294] Voir ci-dessus p. 77, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 44, paragraphes 5 et 11 des observations.

cet Etat, car il n'était pas possible d'établir si l'intéressé avait commis une « infraction grave et manifeste » aussi longtemps que l'Etat d'envoi n'avait pas renoncé à l'immunité de cette personne [295].

2. On a également exprimé l'avis que

Il y aurait lieu d'introduire dans cet article une disposition concernant l'obligation de contracter une assurance couvrant la responsabilité civile en cas d'accident causé à un tiers et résultant de l'utilisation dans l'Etat hôte de véhicules appartenant à des missions permanentes d'observation ou à leurs membres [296].

3. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Canada] a suggéré que, « pour le fond, l'article 76 s'inspire des articles 55, 56 et 57 de la Convention sur les relations consulaires ».

4. Un autre gouvernement [Israël] est d'avis que

Les missions permanentes d'observation et leurs membres, de même que tous les autres représentants à qui s'appliquent les diverses parties du projet d'articles, devraient être tenus de souscrire des polices d'assurance aux tiers couvrant les dommages ou les blessures pouvant résulter de l'utilisation de véhicules dans l'Etat hôte. Cette observation vaut pour les articles 45 et 112, et pourrait peut-être contribuer à la solution du problème dont traitent l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 32 et l'alinéa *d* du paragraphe 2 de l'article 100 (version A).

5. Le Secrétariat de l'ONU estime que

Il convient d'inclure tout abus grave du privilège de résidence dans les cas envisagés [à l'article 76, qui fait] obligation à l'Etat d'envoi de rappeler un membre de sa mission permanente d'observation [...] ou d'en assurer le départ de toute autre manière s'il ne renonce pas à l'immunité dudit membre.

6. Le secrétariat de l'UNESCO a renvoyé à ses remarques concernant l'article 45 [297].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. Au sujet des observations mentionnées aux paragraphes 1, 5 et 6 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à ses réponses aux observations analogues faites à propos du paragraphe 2 de l'article 45 [298].

8. Etant donné la position qu'il a adoptée dans le présent rapport en ce qui concerne l'article 45 [299], le Rapporteur ne croit pas nécessaire de se prononcer, à propos de l'article 76, sur la suggestion reproduite aux paragraphes 2 et 4, mais il ne doute pas que la Commission la prendra en considération le moment venu.

9. Quant à l'observation citée au paragraphe 3 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à sa remarque sur les observations générales relatives à la section 2 de la troisième partie [300].

10. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 76 serait donc ainsi conçu :

Article 76. — Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres

Les dispositions des articles 45 et 46 s'appliquent également dans le cas des missions permanentes d'observation.

Section 4. — Fin des fonctions

Article 77. — Fin des fonctions

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission, on a fait valoir que

L'article 48, concernant les facilités de départ, imposait une tâche excessive à l'Etat hôte. La dernière phrase de cet article devrait être remplacée par la disposition suivante :

« En cas de circonstances exceptionnelles, il les aidera dans la mesure du possible à obtenir les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes, et pour les biens personnels qu'il sera raisonnable d'emporter dans les circonstances, afin de quitter son territoire » [301].

2. Dans ses observations écrites, un gouvernement [Canada] a exprimé l'avis que « l'article 77 devrait suivre les dispositions des articles 25, 26 et 27 de la Convention sur les relations consulaires ».

3. Le secrétariat de l'UNESCO s'est référé à ses observations concernant l'article 49 [302].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Au sujet de l'opinion mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial rappelle la réponse qu'il a faite sur ce point à propos de l'article 48 [303].

5. Touchant l'observation citée au paragraphe 2, le Rapporteur renvoie à sa remarque concernant les observations générales sur la section 2 de la troisième partie [304].

6. Quant à l'observation reproduite au paragraphe 3, le Rapporteur rappelle la réponse qu'il a faite sur ce point à propos de l'article 49 [305].

7. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 77 serait donc ainsi conçu :

Article 77. — Fin des fonctions

Les dispositions des articles 47, 48 et 49 s'appliquent également dans le cas des missions permanentes d'observation.

---

[295] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 59.

[296] *Ibid.*, par. 60.

[297] Voir ci-dessus p. 80, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 45, paragraphe 14 des observations.

[298] *Ibid.*, p. 78, paragraphes 4 à 15 et 20.

[299] *Ibid.*, p. 80, paragraphes 18, 20 et 25.

[300] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 10.

[301] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 61.

[302] Voir ci-dessus p. 84, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 49, paragraphe 3 des observations.

[303] *Ibid.*, p. 83, article 48, paragraphes 5 et 10 des observations.

[304] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 10.

[305] Voir ci-dessus p. 84, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 49, paragraphes 3 et 7 des observations.

DOCUMENT A/CN.4/241/ADD.5

NOTE

Le présent additif est fondé sur les observations présentées par des gouvernements et des organisations internationales et mentionnées dans l'introduction au rapport[306]. Sa présentation est la même que celle qui a été indiquée dans l'introduction[307].

Quatrième partie. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

SECTION 1. — DÉLÉGATIONS EN GÉNÉRAL

Article 78. — Terminologie

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Dans ses observations écrites[308], le Gouvernement néerlandais se réfère à l'alinéa *b* de l'article 78[309]. Il fait observer que

Indépendamment des conférences convoquées par une organisation ou sous ses auspices [...], il existe d'autres conférences internationales dont certaines ont assurément un caractère universel, par exemple les Conférences internationales de la Croix-Rouge, les Conférences diplomatiques de La Haye de 1951 et de 1964 sur l'unification du droit relatif à la vente internationale des objets mobiliers corporels, les Conférences diplomatiques de Bruxelles sur le droit maritime qui ont eu lieu depuis 1910, ou la Conférence européenne des pêcheries, qui a eu lieu à Londres en 1963-1964. Le statut des délégations à ces conférences et à des conférences analogues n'est pas couvert par le projet d'articles; il ne semble pas non plus qu'il soit couvert par la Convention sur les missions spéciales[310], à moins que l'article 6 de cette convention ne soit interprété comme s'appliquant aussi aux délégations à des conférences internationales.

2. Dans ses observations écrites, l'OIT constate que

L'article 78 vise [...] uniquement les délégations composées de représentants de l'Etat, et non pas les délégations non étatiques telles celles (représentant les employeurs ou les travailleurs) que nous connaissons au BIT.

Elle se réfère aussi à la relation entre la quatrième partie du projet et l'article 13, qui traite de l'accréditation des délégués permanents auprès des organes. De l'avis de l'OIT,

Il serait souhaitable de prévoir expressément que l'accréditation des délégations à des organes ou à des conférences devrait toujours avoir lieu selon les règles propres à l'organisation, et que l'accréditation générale auprès de l'organisation ne serait pas suffisante pour présumer que les délégués permanents seraient automatiquement membres de la délégation du pays qu'ils représentent auprès de chacune des réunions particulières.

3. L'OMS se réfère à l'alinéa *e* de l'article 78 (définition de l'expression « représentant »). Elle fait observer qu'en ce qui la concerne la terminologie est différente :

Les personnes qui représentent des Etats sont appelées « délégués », aux termes de l'article 11 de la Constitution de l'Organisation. Le terme « représentant » est utilisé dans le cas des comités régionaux de l'OMS (article 47 de la Constitution). Il y aurait donc lieu dans le projet d'articles de tenir compte du régime particulier prévu par les textes constitutionnels de l'organisation.

4. La BIRD fait observer que

Etant donné que la quatrième partie ne traite que des « délégations d'Etats à des organes ou à des conférences » et que l'alinéa *c* de l'article 78 stipule qu'une « délégation à un organe » s'entend de la délégation désignée par un Etat membre de cet organe pour « l'y représenter », aucune disposition de l'instrument proposé ne paraît prévoir le cas des délégations envoyées par des Etats pour négocier avec l'organisation elle-même. Or, dans la pratique des institutions financières du Groupe de la BIRD (et probablement d'autres organisations internationales), les délégations de ce genre sont beaucoup plus nombreuses que celles qui sont visées dans la quatrième partie du projet d'articles, et c'est précisément dans ce domaine que le droit international est le plus déficient, car elles ne sont mentionnées ni dans les instruments constitutifs des organisations du Groupe de la BIRD, ni dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [311], ni dans les autres accords du même genre. Il semble donc qu'il y ait dans l'ordre juridique international existant une grave lacune, que l'instrument à l'étude pourrait avantageusement combler.

5. L'UIT fait observer que

Les membres des délégations aux conférences de l'UIT ne sont pas habituellement des diplomates et, dans la plupart des cas, ils ne sont pas porteurs de passeports diplomatiques. Toutefois, si l'on peut présumer que toutes les personnes qui ont été officiellement accréditées par un Etat d'envoi doivent être considérées comme ayant un statut diplomatique et sont en conséquence « membres du personnel diplomatique » aux fins de l'alinéa *h* de l'article 78, il semblerait que les définitions énoncées dans ledit article traduisent la pratique qui est généralement appliquée aux délégations d'Etats membres de l'UIT à la Conférence de plénipotentiaires et aux conférences administratives de l'Union.

Elle relève toutefois que, outre son Conseil d'administration, l'Union comporte deux organes, dénommés « les CCI » pour plus de commodité, dont les réunions sont suivies par des personnes qui représentent leur gouvernement, à savoir : *a*) le Comité consultatif international des radiocommunications (CCIR), et *b*) le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique (CCITT). De l'avis de l'UIT,

Les personnes désignées par un pays membre pour siéger au Conseil sont accréditées et, suivant l'interprétation énoncée [...] ci-dessus, seraient incluses dans la catégorie des « membres du personnel diplomatique » aux fins du projet d'articles.

Toutefois, il ne semble pas que les définitions posées à l'article 78 [...] puissent s'appliquer dans le cas des CCI. Etant donné que ces organes ne sont pas compétents pour élaborer des traités ou des règlements, mais seulement pour formuler des recommandations, aucun système d'accréditation officielle n'existe pour les représentants des Etats. Dans ces conditions, il semblerait douteux que ces personnes jouissent du statut diplomatique aux fins de l'article 78, bien qu'elles aient tout autant besoin de bénéficier de facilités, de privilèges et d'immunités que les « membres du personnel diplomatique » participant aux conférences de l'UIT. Dans la

---

[306] Voir ci-dessus p. 10, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 5 à 7.

[307] *Ibid.*, p. 11, par. 8.

[308] Voir ci-dessus note 12.

[309] Pour toutes les références aux projets d'articles et aux commentaires y relatifs, voir ci-dessus note 34.

[310] Voir ci-dessus note 41.

[311] Voir ci-dessus note 45.

pratique, elles jouissent d'un traitement analogue à celui qui est réservé aux représentants accrédités aux conférences de l'Union.

Une autre observation formulée par l'UIT à propos de l'article 78 a trait à certains représentants d'entités — le plus souvent non gouvernementales — qui assistent aux assemblées plénières des CCI ainsi qu'aux réunions de leurs commission d'études. L'UIT fait observer que

> [Ces] personnes qui ne représentent pas des gouvernements apportent une contribution très importante aux travaux des CCI, et elles doivent pouvoir bénéficier, pour s'acquitter de leurs tâches, de la plupart des privilèges et immunités qui sont accordés aux représentants des Etats. Dans la pratique, les gouvernements hôtes leur ont toujours accordé les facilités nécessaires, mais la situation est anormale.

6. Les observations d'ordre rédactionnel du Secrétariat de l'ONU concernant le texte anglais (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B) contiennent les suggestions ci-après :

i) Utiliser le verbe « to mean » au lieu de « to be » dans tous les cas;

ii) Dans le membre de phrase introductif, remplacer le mot « purpose » par « purposes », ce qui est conforme aux articles 1 et 51;

iii) A l'alinéa *a*, remplacer les mots « and any commission » par « or any commission »;

iv) A l'alinéa *h*, ajouter une virgule entre les mots « delegation » et « including ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. Les exemples de conférences internationales de caractère universel cités par le Gouvernement néerlandais (ci-dessus paragraphe 1) relèvent des relations entre les Etats et les organisations internationales. La question des conférences convoquées par des organisations internationales ou sous leurs auspices a été introduite dans le projet d'articles dans l'hypothèse que ces conférences peuvent être assimilées à des organes d'organisations internationales. Le Rapporteur spécial tient toutefois à rappeler à ce sujet le document de travail qu'il a présenté à la Commission à sa vingt-deuxième session au sujet des délégations temporaires d'observation et des conférences non réunies par des organisations internationales[312].

8. En ce qui concerne l'observation de l'OIT citée au paragraphe 2 ci-dessus, selon laquelle l'article 78 vise uniquement les délégations composées de représentants de l'Etat et non pas les autres délégations, telles que celles qui représentent les employeurs ou les travailleurs, le Rapporteur spécial tient à faire observer que le système triparti de représentation, tel qu'il est pratiqué à l'OIT, constitue une caractéristique particulière à cette organisation, et qu'en tant que tel il est couvert par les articles 3 à 5. En outre, il convient de noter qu'à la Conférence générale de l'OIT les délégués des employeurs et des travailleurs sont en fait membres des délégations nationales. L'article 3 de la Constitution de l'OIT[313] dispose que les Membres sont représentés à la Conférence générale par quatre représentants, dont deux sont les délégués du gouvernement et les deux autres représentent respectivement les employeurs et les travailleurs. Il est vrai que les personnes représentant les employeurs et les personnes représentant les travailleurs au Conseil d'administration ne représentent pas les pays dont elles sont ressortissantes et qu'elles sont élues par les délégués des employeurs et les délégués des travailleurs à la Conférence. Toutefois, conformément à l'annexe I (OIT) à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées[314], les membres employeurs et les membres travailleurs du Conseil d'administration sont assimilés à des représentants d'Etats membres, à cette exception près que la levée de l'immunité d'une telle personne ne peut être prononcée que par le Conseil d'administration.

9. L'article 78 est sans préjudice de l'emploi de termes autres que « représentants ». Le Rapporteur spécial estime donc qu'il n'est pas nécessaire de tenir compte dans le projet d'articles du système spécial établi dans les actes constitutifs de certaines organisations internationales, où l'on emploie des termes tels que « délégué ».

10. La BIRD a fait observer (paragraphe 4 ci-dessus) que la définition d'une « délégation à un organe » comme étant la délégation désignée par un Etat membre de cet organe pour « l'y représenter » ne paraît pas prévoir le cas des délégations envoyées par des Etats pour négocier avec l'organisation elle-même. Il est vrai que, dans la quatrième partie du projet, la Commission vise les délégations qui participent aux réunions d'organes. Les délégations envoyées par des Etats pour négocier avec l'organisation (ou plutôt avec un organe de l'organisation, lequel est habituellement le secrétariat) relèvent de la « question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ». La Commission a décidé à sa vingt-deuxième session d'inscrire cette question à son programme général de travail[315].

11. Le Rapporteur spécial ne partage pas les doutes exprimés par l'UIT au sujet du statut diplomatique des personnes nommées par un Etat membre pour participer aux travaux des CCI (paragraphe 5 ci-dessus). Ces personnes ont un caractère représentatif même si elles n'ont pas le pouvoir d'élaborer des traités ou des règlements et ne formulent que des recommandations ou si l'on ne recourt pas à un système formel d'accréditation pour elles. Le Rapporteur relève que l'UIT elle-même, dans ses observations écrites, reconnaît que dans la pratique ces personnes ne sont pas traitées autrement que les représentants accrédités aux conférences de l'Union. En ce qui concerne la deuxième observation de l'UIT, relative aux représentants d'entités non gouvernementales, le Rapporteur relève que cette observation a trait à la portée du projet d'articles, question qu'il a traitée dans l'introduction au présent rapport.

---

[312] A/CN.4/L.151.

[313] BIT, *Constitution de l'Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conférence internationale du Travail*, Genève, 1971.

[314] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 291.

[315] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 331, doc. A/8010/Rev.1, par. 89.

12. Le Rapporteur approuve les suggestions d'ordre rédactionnel présentées par le Secrétariat de l'ONU au sujet de l'article 78 (paragraphe 6 ci-dessus). Il constate que la deuxième et la quatrième des modifications suggérées par le Secrétariat de l'ONU ont déjà été apportées à la version imprimée du rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-deuxième session [316].

13. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article sous sa forme actuelle, sous réserve des modifications d'ordre rédactionnel mentionnées au paragraphe 6 ci-dessus. L'article 78 se lirait donc comme suit :

Article 78. — Terminologie

Aux fins de la présente partie :

***a*) L'expression « organe » s'entend d'un organe principal ou subsidiaire d'une organisation internationale et de toute commission ou tout comité ou sous-groupe d'un de ces organes, dont des Etats sont membres;**

***b*) L'expression « conférence » s'entend d'une conférence d'Etats convoquée par une organisation internationale ou sous ses auspices, autre qu'une réunion d'un organe;**

***c*) L'expression « délégation à un organe » s'entend de la délégation désignée par un Etat membre de cet organe pour l'y représenter;**

***d*) L'expression « délégation à une conférence » s'entend de la délégation envoyée par un Etat participant à la conférence pour l'y représenter;**

***e*) L'expression « représentant » s'entend de toute personne désignée par un Etat pour le représenter à un organe ou à une conférence;**

***f*) L'expression « membres de la délégation » s'entend des représentants et des membres du personnel de la délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas;**

***g*) L'expression « membres du personnel de la délégation » s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas;**

***h*) L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres, y compris les experts et les conseillers, de la délégation qui ont reçu de l'Etat d'envoi le bénéfice du statut diplomatique aux fins de la délégation;**

***i*) L'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des membres du personnel d'une délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas, employés dans le service administratif et technique de la délégation;**

***j*) L'expression « membres du personnel de service » s'entend des membres du personnel de la délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas, engagés par la délégation comme employés de maison ou pour des tâches similaires;**

***k*) L'expression « personnes au service privé » s'entend des personnes employées exclusivement au service privé des membres de la délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas;**

***l*) L'expression « Etat hôte » s'entend de l'Etat sur le territoire duquel se tient une conférence ou la réunion d'un organe.**

Article 79. — Dérogation à la présente partie

Article 80. — Règlement intérieur des conférences

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours de l'examen que la Sixième Commission a consacré au troisième groupe de projets d'articles à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale [317], un certain nombre de délégations ont noté avec satisfaction que les articles 79 et 80 introduisaient un élément de souplesse dans le projet et empêchaient une application trop rigide de ses dispositions.

2. Le Gouvernement suédois estime que la teneur de l'article 79 semble relever de la première partie (Dispositions générales). Il propose donc que cet article fasse partie de l'article 5.

3. Le Gouvernement suisse considère que

Il pourrait être indiqué de modifier [l'article 79] de manière à réserver les accords déjà conclus, en plus de ceux à conclure.

En outre, le besoin auquel répond cette disposition, y compris l'adjonction proposée, serait satisfait par les articles 4 et 5, à condition qu'il soit bien entendu que ceux-ci sont applicables à l'ensemble du projet — comme la Commission le remarque d'ailleurs dans son commentaire de l'article 4 —, et que la rédaction actuellement trop limitative de l'article 5 soit révisée à cet effet.

4. L'OIT constate que l'article 79 reprend, pour l'essentiel, l'article 5 du projet et, de ce fait,

pourrait créer une certaine ambiguïté, notamment en ce qui concerne la portée des articles 3 et 4, qui, eux, ne sont pas repris. [L'OIT croit] donc qu'il serait préférable soit de ne pas reproduire la substance de l'article 5, soit de reproduire l'ensemble des articles 3 à 5.

5. Le Gouvernement japonais se réfère au commentaire de la Commission sur l'article 80, où celle-ci exprime l'avis que, en raison de leur nature, les règlements intérieurs ne doivent pas déroger aux dispositions concernant les privilèges et immunités.

De l'avis du Gouvernement japonais, il est peu probable que le règlement intérieur de conférences traite de dispositions relatives aux privilèges et immunités. Dans ces conditions, il serait bon que la question de la dérogation aux dispositions qui ont trait aux privilèges et immunités soit considérée comme totalement couverte par l'article 79, et que l'application de l'article 80 soit limitée à la section 1 de la quatrième partie.

6. La BIRD fait observer que la quatrième partie du projet traite aussi bien des délégations à des organes que des délégations à des conférences, mais que l'article 80 ne mentionne que le règlement intérieur des conférences. Elle déclare que,

Compte tenu du commentaire de cet article, il y a lieu de supposer que s'il n'est pas fait mention des règlements intérieurs des organes, c'est parce que l'on considère que ceux-ci sont couverts par les « règles pertinentes de l'Organisation », dont il est question au projet d'article 3.

7. Le Secrétariat de l'ONU présente deux suggestions d'ordre rédactionnel :

i) A l'article 79, il serait préférable de dire, dans le texte anglais, « agreements *containing* different provisions ».

ii) A l'article 80, il serait préférable, pour l'uniformité, de dire « les dispositions *des* articles... », expression employée de façon constante dans les articles 66 à 74, 92, 104, 113 et 115 (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

---

[316] Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1970*, vol. II, p. 285, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[317] Pour toutes les références à l'examen des projets d'articles par la Sixième Commission, voir ci-dessus note 39.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

8. Les gouvernements et les secrétariats d'organisations internationales qui ont formulé les observations ci-dessus concernant l'article 79 paraissent éprouver de la difficulté à concilier la disposition de cet article avec celles des articles 3 à 5. Il convient de noter que la Commission a inclus l'article 79 dans la quatrième partie pour compléter l'article 5 de la première partie, parce que ce dernier vise uniquement les représentants d'Etats auprès d'une organisation internationale. Dans le présent rapport[318] et dans la rédaction des articles 3 à 5, le Rapporteur spécial propose plusieurs changements dont le but est de rendre ces articles applicables de façon générale à l'ensemble du projet. Si la Commission accepte ces propositions, les difficultés susmentionnées relatives à l'article 79 apparaîtront sous un jour nouveau et il ne sera peut-être plus nécessaire de faire figurer cette disposition dans la quatrième partie.

9. Le Rapporteur n'est pas sûr de voir une contradiction entre ce que la Commission a dit dans son commentaire sur l'article 80 et l'observation du Gouvernement japonais (paragraphe 5 ci-dessus), puisque tous les articles mentionnés dans l'article 80 sont contenus dans la section 1 de la quatrième partie et par conséquent ne portent pas sur les privilèges et immunités.

10. Le Rapporteur spécial accepte les suggestions rédactionnelles du Secrétariat de l'ONU mentionnées au paragraphe 7 ci-dessus.

11. Les articles 79 et 80 se liraient donc comme suit :

Article 79. — Dérogation à la présente partie

Aucune disposition de la présente partie n'exclut la conclusion d'autres accords internationaux contenant des dispositions différentes en ce qui concerne les délégations à un organe ou à une conférence.

Article 80. — Règlement intérieur des conférences

Les dispositions des articles 81, 83, 86, 88 et 90 s'appliquent dans la mesure où le règlement intérieur d'une conférence n'en dispose pas autrement.

Article 81. — Composition de la délégation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Dans ses observations écrites, le Gouvernement néerlandais déclare partager « l'opinion de la majorité des membres de la Commission, qui ont pensé qu'une délégation doit comprendre au moins une personne habilitée à représenter l'Etat d'envoi ».

2. L'OIT indique, à propos de l'article 81, que

Si les Etats peuvent désigner un chef de délégation, les règles applicables à l'OIT ne leur en font pas l'obligation, puisque chacun des délégués gouvernementaux (ainsi d'ailleurs que les délégués des employeurs et ceux des travailleurs) sont traités par la Conférence comme étant sur un pied d'égalité. D'ailleurs, en principe, les délégués représentant les employeurs et les travailleurs ne sont pas soumis à l'autorité d'un chef éventuel de délégation.

3. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU suggère d'ajouter, dans le texte anglais de la dernière phrase de l'article, les mots « members of the » entre « include » et « diplomatic », pour la raison que l'article 78 ne définit pas le terme « staff », mais les expressions « members of the [diplomatic] [administrative and technical] [service] staff » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. En réponse à l'observation susmentionnée de l'OIT, le Rapporteur spécial souligne qu'en employant le mot « peut » dans l'article 81 la Commission a entendu indiquer — ce qu'elle a confirmé explicitement dans le commentaire de cet article — que la désignation d'un chef de la délégation est facultative, et non obligatoire.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial ne propose aucun changement au texte de l'article 81. Mais il tient à appeler l'attention du Comité de rédaction sur la suggestion d'ordre rédactionnel présentée par le Secrétariat de l'ONU (paragraphe 3 ci-dessus). Le texte de l'article serait donc le suivant :

Article 81. — Composition de la délégation

Une délégation à un organe ou à une conférence comprend un ou plusieurs représentants de l'Etat d'envoi, parmi lesquels l'Etat d'envoi peut désigner un chef. Elle peut aussi comprendre des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service.

Article 82. — Effectif de la délégation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours de l'examen que la Sixième Commission a consacré au projet d'articles à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale,

Certains représentants ont accueilli [l'article 82] avec satisfaction. D'autres ont estimé qu'il n'était pas vraiment nécessaire et ont proposé de le supprimer. On a également déclaré que cet article n'accordait pas une protection suffisante à l'Etat hôte[319].

2. Dans ses observations écrites, le Gouvernement finlandais indique que

Les délégations éprouvent souvent des difficultés à s'acquitter de leurs tâches par suite de l'insuffisance de leurs effectifs. Toutefois, il peut dans certains cas être souhaitable de limiter d'une manière ou d'une autre l'effectif d'une délégation.

3. Le Gouvernement suisse exprime l'avis que

La matière réglée par cet article est assez délicate. Il n'est en effet pas facile de définir les droits de l'Etat hôte dans le cas où une délégation à un organe ou à une conférence se présente avec un effectif exagéré. La règle de base, découlant du droit international

[318] Voir ci-dessus p. 16, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 29 à 31.

[319] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 64.

général, est que chaque Etat est en principe libre de refuser l'accès de son territoire, sous réserve des obligations particulières qu'il a contractées à cet égard, c'est-à-dire [...] de celles qui découlent de l'accord de siège qu'il a conclu avec l'organisation. Ces normes particulières entraîneront le plus souvent pour l'Etat hôte l'obligation de laisser entrer les délégations, avec quelque possibilité de formuler des objections dans le cas où leurs effectifs seraient exagérés. Dans les cas où aucune norme particulière ne peut être invoquée, le principe général reprend son autorité, et on peut se demander si le présent article impose une limitation au pouvoir discrétionnaire de l'Etat hôte à cet égard. Il ne semble pas que ce soit le cas dans le libellé actuel du projet, et cette solution semble acceptable.

Le Gouvernement suisse tient à réaffirmer à cette occasion son intention de pratiquer le plus grand libéralisme dans ce domaine.

4. L'OMS déclare que l'article 11 de sa Constitution prévoit que « chaque Etat membre est représenté par trois délégués au plus » et que, aux termes de l'article 12, « des suppléants et des conseillers peuvent accompagner les délégués. Aucune limitation écrite n'est prévue en ce qui concerne le nombre de ces suppléants et conseillers, et l'importance de la délégation est extrêmement variable suivant les pays. »

5. l'UIT estime que

Les termes de l'article 82 sont en contradiction avec la définition du terme « délégation » énoncée dans la Convention [internationale des télécommunications (Montreux, 1965) [320]] et dans laquelle il est notamment stipulé que « chaque Membre et Membre associé est libre de composer sa délégation à sa convenance ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. Le Rapporteur spécial ne peut faire sienne l'interprétation du Gouvernement suisse (paragraphe 3 ci-dessus) selon laquelle l'article 82 ne limite pas le pouvoir discrétionnaire de l'Etat hôte en ce qui concerne l'effectif d'une délégation à un organe ou à une conférence. Il rappelle à ce propos que l'article 82 est fondé sur l'article 16 (Effectif de la mission permanente). Au paragraphe 1 de son commentaire sur l'article 16, la Commission a indiqué la différence essentielle qui existe entre cet article et le paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention sur les relations diplomatiques[321] :

D'après la disposition de la Convention de Vienne, l'Etat accréditaire « *peut exiger* que [l'effectif d'une mission] soit maintenu dans les limites de ce qu'*il*[322] considère comme raisonnable et normal... ». [...] L'article 16 du présent projet d'articles pose le problème différemment. Il pose comme règle de conduite pour l'Etat d'envoi que celui-ci devrait veiller, en fixant la composition de sa mission permanente, à ne pas grossir indûment l'effectif de cette dernière.

En cas de non-observation par l'Etat d'envoi de la règle énoncée à l'article 82, l'attitude que pourra adopter l'Etat hôte sera réglée par l'article 50 et par toute disposition supplémentaire que la Commission pourrait décider d'inclure dans le projet en ce qui concerne les remèdes dont dispose l'Etat hôte s'il considère qu'il y a abus de la part d'une mission permanente, d'une mission permanente d'observation ou d'une délégation à un organe ou à une conférence.

7. A propos des observations de l'UIT (paragraphe 5 ci-dessus), le Rapporteur spécial ne voit pas de contradiction entre l'article 82 et la définition du terme « délégation » donnée dans la Convention de Montreux. Cette définition paraît régler la question de la composition de la délégation et la liberté de choix des membres de celle-ci par l'Etat d'envoi.

8. Le Rapporteur spécial propose que l'article 82 soit maintenu sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 82. — Effectif de la délégation

L'effectif d'une délégation à un organe ou à une conférence ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable ou normal, eu égard aux fonctions de l'organe ou, selon le cas, aux tâches de la conférence ainsi qu'aux besoins de la délégation en cause et aux circonstances et conditions dans l'Etat hôte.

Article 83. — Principe de représentation unique

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale,

Des représentants ont formulé des réserves sur l'opportunité de cet article et sur son libellé actuel. Le principe de représentation unique ne devrait pas être formulé de façon trop catégorique et il faudrait prévoir des dérogations possibles dans certaines circonstances. A une époque où les nations étaient de plus en plus interdépendantes, il paraissait peu judicieux d'interdire la représentation conjointe dans certains cas en prévoyant qu'une délégation à un organe ou à une conférence ne pouvait représenter qu'un seul Etat. Il faudrait tenir compte du fait que la représentation conjointe faciliterait la participation des petits pays et des pays en voie de développement, ne fût-ce que pour des raisons d'ordre financier, et qu'il existait des accords internationaux concernant la représentation d'un pays par un autre. Les solutions suivantes ont été proposées : insérer au début de l'article les mots « en règle générale »; ajouter à la fin de l'article les mots « à moins que les règles et la pratique de l'organe ou de la conférence n'en disposent autrement »; supprimer l'article, en laissant la pratique des organisations internationales intéressées régler la question [323].

2. Le Gouvernement canadien propose de remanier l'article 83 « de manière à ne pas exclure la double représentation lorsqu'elle est autorisée par l'organe ou l'organisation intéressé ».

3. De l'avis du Gouvernement de la Finlande, une délégation « devrait être habilitée, en cas de besoin, à représenter deux ou plusieurs Etats ».

4. Le Gouvernement japonais pense que l'article 83 n'est pas nécessaire. Il estime que le développement progressif du droit des conférences convoquées par des organisations internationales ne devrait pas interdire à une délégation à un organe ou à une conférence de représenter plus d'un Etat.

---

[320] Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Annuaire juridique, 1965* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.67.V.3), p. 186.

[321] Voir ci-dessus note 38.

[322] C'est le Rapporteur spécial qui souligne.

[323] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 65.

5. Le Gouvernement malgache se réfère à l'article 6 de la Convention sur les relations diplomatiques, qui prévoit que plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre Etat. Il fait observer que l'article 83 soulève une question analogue et que

L'on peut souhaiter que, pour diverses raisons, le principe qu'une délégation ne peut représenter qu'un seul Etat ne soit pas posé de façon aussi péremptoire.

Le Gouvernement malgache constate d'ailleurs que la pratique des conférences internationales n'est pas toujours celle qu'indique le Rapporteur spécial : c'est ainsi, par exemple, qu'un même représentant a signé au nom de la Haute-Volta et du Congo (Brazzaville) la Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs.

6. Le Gouvernement néerlandais présente les observations ci-après :

A en juger par le paragraphe 1 de son commentaire, il semblerait que la Commission ait l'impression que le principe de la représentation unique, tel qu'il est posé dans cet article, reflète la pratique des organisations internationales telle que l'a décrite le Rapporteur spécial. Cependant, celui-ci a indiqué dans son cinquième rapport [324] qu'il avait fondé ses conclusions exclusivement sur la pratique de l'ONU. Le Gouvernement néerlandais tient à faire observer que d'autres organisations prévoient la possibilité d'une représentation multiple. Compte tenu de l'intention de la Commission de réexaminer la question de la représentation unique ou multiple à la lumière des observations formulées par les gouvernements, il y a lieu de rappeler les cas ci-après :

Union postale universelle de 1874 (Convention de Berne de 1874, révisée dans les Actes de l'Union signés à Vienne en 1964 : le paragraphe 2 de l'article 101 du Règlement général de l'UPU [325] prévoit la possibilité d'une double représentation au Congrès de l'Union).

Union internationale pour la protection de la propriété industrielle (Convention de Paris de 1883, révisée à Stockholm en 1967 [326] : le paragraphe 3, alinéa *b*, de l'article 13 contient une réglementation particulière pour la représentation en groupe à l'Assemblée de l'Union).

Union internationale des télécommunications (Convention de Madrid de 1932, révisée à Montreux en 1965; les dispositions 640 à 642 du chapitre 5 du Règlement général annexé à la Convention [327] prévoient la possibilité d'une double représentation aux conférences de l'Union, ainsi que celle d'un transfert de pouvoirs, le nombre de votes pouvant être exercés par procuration étant limité à un).

Organisation internationale de métrologie légale (Convention de Paris de 1955 [328] : l'article XVII prévoit la possibilité pour les membres du Comité international de métrologie légale de déléguer leurs voix, un même membre ne pouvant cumuler avec la sienne plus de deux autres voix).

Communauté économique européenne (Traité de Rome de 1957 [329] : l'article 150 prévoit la possibilité pour chaque membre du Conseil de recevoir, en cas de vote, délégation d'un seul des autres membres).

Il apparaît clairement que la pratique internationale — d'où l'on pourrait sans aucun doute tirer d'autres exemples — exige une souplesse plus grande que celle qu'a prévue la Commission. D'un autre côté, les projets d'articles ne paraissent pas vouloir être autre chose que supplétifs : voir les articles 3 et 80.

Le Gouvernement néerlandais approuve le principe énoncé à l'article 83. Si les statuts d'une organisation ou le règlement d'une conférence ne mentionnent pas cette question, il paraît juste d'accepter comme règle générale le principe de la représentation unique, ne serait-ce que parce que, comme l'ont montré les exemples que nous avons extraits de la pratique internationale, des règles divergentes sont concevables en ce qui concerne la représentation multiple et que celle-ci n'est parfois pas possible en pratique sans dispositions supplémentaires.

Cependant, il semblerait préférable que le commentaire de cet article reflète plus pleinement la pratique actuelle et énonce avec plus de clarté la conclusion selon laquelle il peut être souhaitable que les différentes organisations ou conférences adoptent une règle différente de celle qui est énoncée à l'article 83.

7. Le Gouvernement suédois a déclaré que l'article 83 n'est pas acceptable s'il est proposé en tant que règle générale de caractère supplétif selon laquelle, dans la mesure où le règlement intérieur n'en dispose pas autrement (cf. article 80), une délégation à un organe ou à une conférence ne peut représenter qu'un seul Etat. De l'avis du Gouvernement suédois,

On comprend mal pourquoi plusieurs Etats ne pourraient pas avoir, en principe, toute latitude pour envoyer une délégation (commune) chargée de les représenter ensemble. Dans le cas d'un organe ou d'une conférence particuliers, c'est au règlement intérieur de l'organisme intéressé qu'il appartiendrait d'interdire ce mode de représentation, ou de régler de façon différente le statut d'une délégation représentant plus d'un Etat.

Comme il n'est pas nécessaire d'énoncer expressément la règle supplétive mentionnée ci-dessus, on pourrait supprimer cet article, et la question pourrait être réglée par les règlements intérieurs des organismes intéressés.

8. Le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande a déclaré ce qui suit :

Le Gouvernement néo-zélandais souhaite réitérer les vues exprimées par son représentant à la Sixième Commission le 8 octobre 1970 [330] sur l'article 83 du projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales établi par la Commission du droit international.

L'article 83 pose en règle générale qu'une délégation à un organe ou à une conférence ne peut représenter qu'un seul Etat. Cet article doit s'entendre compte tenu des articles 3, 4, 5, 79 et 80, qui préservent les règles antérieurement adoptées par des organisations internationales ou des conférences et qui laissent aux organisations internationales et aux conférences la possibilité d'adopter à l'avenir une règle différente. La règle énoncée à l'article 83 n'a donc qu'un caractère supplétif. Le Gouvernement néo-zélandais estime cependant que cette règle n'est ni nécessaire ni souhaitable. Il préférerait que la question de savoir si une délégation à un organe ou à une conférence doit être autorisée à représenter plus d'un Etat soit tranchée dans chaque cas par l'organe ou la conférence intéressés.

Le Gouvernement néo-zélandais s'intéresse particulièrement à cette question parce qu'il est prévu à l'alinéa *b* de l'article V du Traité d'amitié entre la Nouvelle-Zélande et le Samoa-Occidental, conclu en 1962 [331], que le Gouvernement néo-zélandais assurera, quand il en sera prié, et lorsque les circonstances le permettront

---

[324] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2.

[325] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 611, p. 45.

[326] OMPI, *Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle*, Genève, 1970 [201 (F)].

[327] UIT, *Convention internationale des télécommunications (Montreux, 1965)*, Genève, Secrétariat général de l'UIT, annexe 4, p. 99.

[328] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 560, p. 3.

[329] *Ibid.*, vol. 294, p. 17.

[330] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Sixième Commission*, 1193e séance, par. 34.

[331] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 453, p. 8.

et le justifieront, la représentation du Gouvernement du Samoa-Occidental à toute conférence internationale à laquelle le Samoa-Occidental a le droit d'être représenté. En application de cette disposition, au cours des huit dernières années, la Nouvelle-Zélande a représenté le Gouvernement du Samoa-Occidental en diverses circonstances, à la demande de ce gouvernement. Outre cet arrangement formel en raison duquel la Nouvelle-Zélande porte un intérêt particulier à cette question de double représentation, le Gouvernement néo-zélandais est préoccupé par le fait qu'un certain nombre d'autres petits Etats et territoires du Pacifique sud-ouest pourraient souhaiter, pour des raisons financières, avoir une seule délégation représentant plusieurs Etats à une conférence donnée ou à plusieurs conférences les intéressant. C'est pourquoi il serait regrettable, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, que, du fait de la présence de l'article 83, le principe de la représentation unique s'applique dans tous les cas où le règlement intérieur de l'organe ou de la conférence n'en dispose pas autrement. Le Gouvernement néo-zélandais préférerait que la Commission ne fasse pas figurer de règle sur cette question dans son texte définitif.

Le Gouvernement néo-zélandais a consulté sur cette question le Gouvernement du Samoa-Occidental, qui a demandé que la Commission du droit international soit informée qu'il souhaitait s'associer aux observations du Gouvernement néo-zélandais sur l'article 83.

9. Le Gouvernement pakistanais est d'avis que la Commission a correctement reconnu la situation dans son projet d'article 83. Il constate que « cet article est fondé sur ce qui se pratique généralement aux conférences réunies sous les auspices de l'ONU ».

10. Le Gouvernement suisse a fait l'observation suivante :

Il semble qu'il y aurait lieu de tenir compte ici de la tendance qui s'est marquée à diverses occasions en faveur des représentations multiples. Entre autres avantages, cette pratique a le mérite de faciliter la participation des Etats exigus aux travaux des organisations et conférences internationales. Il est donc suggéré de modifier le texte du projet de manière à autoriser les représentations multiples.

Indépendamment de la représentation de deux ou plusieurs Etats par une même délégation, il conviendrait, dans l'intérêt surtout des Etats exigus, de ne pas mettre obstacle à une pratique différente, mais bien établie, consistant à ce qu'un membre d'une mission permanente ou d'une mission d'observation puisse fonctionner à certaines réunions d'organes en qualité de délégué d'un autre Etat. C'est ainsi qu'aux élections de juges à la Cour internationale de Justice un membre du Bureau de l'observateur de la Suisse auprès des Nations Unies est généralement désigné comme délégué du Liechtenstein.

Rejoignant certaines préoccupations de la Commission qui sont exprimées dans le commentaire, le Gouvernement suisse propose par conséquent d'ajouter un nouvel article 83 *bis*, prévoyant que, dans certaines conditions, un membre d'une délégation peut représenter un autre Etat.

11. L'OMS déclare que

Le principe de la représentation unique prévu par l'article 83 du projet s'applique également à l'OMS, mais on pourra noter que la pratique de cette organisation permet aux délégués d'un Etat membre de représenter également une ou même plusieurs organisations non gouvernementales à l'Assemblée.

12. L'UIT fait observer que

Les dispositions de l'article 83 sont en contradiction avec les paragraphes 6, 7 et 8 du chapitre 5 du Règlement général [332] annexé à la Convention de Montreux, qui sont ainsi conçus :

« **640** 6. En règle générale, les Membres de l'Union doivent s'efforcer d'envoyer aux conférences de l'Union leurs propres délégations. Toutefois, si, pour des raisons exceptionnelles, un Membre ne peut pas envoyer sa propre délégation, il peut donner à la délégation d'un autre Membre le pouvoir de voter et de signer en son nom. Ce transfert de pouvoir doit faire l'objet d'un acte signé par l'une des autorités citées au numéro 629 ou 630, selon le cas.

« **641** 7. Une délégation ayant le droit de vote peut donner mandat à une autre délégation ayant le droit de vote d'exercer ce droit au cours d'une ou de plusieurs séances auxquelles il ne lui est pas possible d'assister. En pareil cas, elle doit en informer le président de la conférence en temps utile et par écrit.

« **642** 8. Une délégation ne peut exercer plus d'un vote par procuration en l'un des cas prévus aux numéros 640 et 641. »

13. L'UPU signale que

La réglementation en vigueur à l'UPU permet à une délégation de représenter un seul pays membre autre que le sien (Règlement général de l'UPU [333], article 101, par. 2). C'est pourquoi [elle partage] l'avis des membres de la Commission qui ont exprimé des réserves quant à cet article et leur argumentation à ce sujet.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

14. Le Rapporteur spécial estime que les réserves exprimées par un certain nombre de délégations à la Sixième Commission sur la manière catégorique dont l'article 83 est formulé dans son libellé actuel ne sont pas sans fondement. Ainsi qu'il ressort du commentaire de la Commission sur cet article, les membres de la Commission sont partagés au sujet de cette disposition. De plus, la Commission a fait figurer dans le commentaire une déclaration explicite faisant ressortir le caractère provisoire du texte actuel de l'article 83, dans laquelle elle a souligné qu'elle reprendrait la question de la représentation unique lors de la deuxième lecture du projet d'articles, compte tenu des observations reçues des gouvernements et des organisations internationales. Quant aux trois solutions proposées par les délégations à la Sixième Commission (paragraphe 1 ci-dessus), le Rapporteur spécial n'est pas en faveur de la suppression de l'article. Il approuve l'adjonction, au début de l'article, des mots « en règle générale » ou, à la fin de l'article, des mots « à moins que les règles et la pratique de l'organe ou de la conférence n'en disposent autrement ».

15. Le Rapporteur spécial reconnaît la valeur de la suggestion du Gouvernement canadien (paragraphe 2 ci-dessus) tendant à remanier l'article 83 de manière à ne pas exclure la double représentation lorsqu'elle est autorisée par l'organe ou l'organisation intéressés.

16. Le Rapporteur spécial estime qu'il n'est pas possible d'adopter le point de vue avancé par le Gouvernement de la Finlande (paragraphe 3), selon lequel, en règle générale, une délégation doit être habilitée à représenter deux ou plusieurs Etats en cas de besoin. Dans son cinquième rapport, le Rapporteur spécial s'est référé à la

[332] Voir ci-dessus note 327.

[333] UPU, *Constitution et Règlement général de l'Union*, Berne, Bureau de l'Union, 1965.

pratique des organes des Nations Unies et des conférences convoquées par l'ONU[334]. Cette pratique fait apparaître un certain nombre de problèmes qui se sont posés lors du vote, du fait de la double représentation. Il a cité aussi l'Etude du Secrétariat, d'où il ressort que

Le Secrétariat et les organes intéressés n'ont jamais cessé de soutenir que ce mode de représentation n'était admissible que s'il était expressément prévu par le règlement intérieur de l'organe intéressé[335].

17. Le Rapporteur spécial partage le point de vue exprimé dans la déclaration du Gouvernement japonais (paragraphe 4), selon lequel le développement progressif du droit des conférences convoquées par des organisations internationales ne devrait pas interdire à une délégation à un organe ou à une conférence de représenter plus d'un Etat. L'article 83 pose une règle supplétive de caractère général. En interprétant cette règle, il convient de tenir compte de ce que l'article 83 vaut sous réserve des dispositions des articles 3 à 5 du projet. En conséquence, en introduisant l'article 83 dans le projet on n'exclut pas la possibilité, pour une délégation, de représenter plus d'un Etat à un organe ou à une conférence si cela est admis par les règles et la pratique de l'organe ou de la conférence intéressés. Ces considérations devraient aussi dissiper les craintes exprimées par l'UIT et l'UPU au sujet de la contradiction entre l'article 83 et certaines dispositions de leurs règlements.

18. Le Rapporteur spécial tient à exprimer sa satisfaction au sujet du grand nombre de cas de représentation multiple cités dans les observations des gouvernements et des secrétariats d'organisations internationales. Il pense aussi que le commentaire doit mentionner ces cas pour donner un aperçu plus détaillé et plus équilibré de la pratique des organisations internationales.

19. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose les deux versions suivantes pour l'article 83 :

Article 83. — Principe de représentation unique

VERSION A

En règle générale, une délégation à un organe ou à une conférence ne peut représenter qu'un seul Etat.

VERSION B

Une délégation à un organe ou à une conférence ne peut représenter qu'un seul Etat, à moins que les règles et la pratique de l'organe ou de la conférence n'en disposent autrement.

Article 84. — Nomination des membres de la délégation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement néerlandais renvoie à ses observations sur l'article 55 (Nomination des membres de la mission permanente d'observation), dans lesquelles il a formulé le souhait « que la position de l'Etat hôte soit assortie de plus amples garanties ».

2. Le Gouvernement suisse renvoie aussi à ses observations sur des articles précédents, savoir l'article 10 (Nomination des membres de la mission permanente) et l'article 55 (Nomination des membres de la mission permanente d'observation), dans lesquelles il a exprimé l'avis que l'Etat hôte devrait avoir la faculté de formuler des objections contre la présence sur son territoire de telle ou telle personne à titre de membre d'une mission permanente ou d'une mission permanente d'observation.

3. Le secrétariat de l'OIT indique que ses observations concernant l'article 81[336] s'appliquent aussi à l'article 84.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Au sujet des observations mentionnées dans les trois paragraphes précédents, le Rapporteur spécial renvoie à ses réponses aux observations formulées à propos des articles 55[337] et 81[338], respectivement.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article 84 soit maintenu sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 84. — Nomination des membres de la délégation

Sous réserve des dispositions des articles 82 et 85, l'Etat d'envoi nomme à son choix les membres de sa délégation à un organe ou à une conférence.

Article 85. — Nationalité des membres de la délégation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement canadien propose

que l'on envisage d'inclure dans la catégorie des personnes qui ne peuvent pas être choisies sans le consentement de l'Etat hôte les personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte. A cet effet, il faudrait ajouter, après les mots « parmi les ressortissants de l'Etat hôte », les mots « ou les personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte ».

2. De l'avis du Gouvernement finlandais,

Il devrait être possible de choisir les membres d'une délégation parmi les ressortissants de plusieurs Etats. L'accomplissement des fonctions d'une délégation exige souvent la présence de spécialistes ou d'experts dont tous les Etats ne disposent pas forcément.

3. Le Gouvernement japonais s'est déclaré

favorable à l'opinion exprimée par certains des membres de la Commission, qui ont été d'avis que le consentement de l'Etat hôte ne peut être retiré que si cela ne gêne pas sérieusement la délégation dans l'exercice de ses fonctions. Contrairement au cas des missions permanentes, le retrait soudain du consentement de l'Etat hôte au cours de la session d'un organe ou d'une conférence pourrait placer l'Etat d'envoi dans une situation fort difficile.

---

[334] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 19, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, titre II, commentaire de l'article 63.

[335] Etude du Secrétariat, *op. cit.* (v. note 47), p. 185, par. 40.

[336] Voir ci-dessus article 81, paragraphe 2 des observations.

[337] Voir ci-dessus p. 99, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 55, paragraphe 4 des observations.

[338] Voir ci-dessus article 81, paragraphes 4 et 5 des observations.

4. Le secrétariat de l'OMS indique qu'il n'existe aucune règle à l'OMS quant à la nationalité des membres d'une délégation, mais que le principe énoncé dans l'article 85 semble avoir toujours été observé, au moins en ce qui concerne les délégations à l'Assemblée. Il ajoute toutefois que

Au Conseil exécutif — qui, on le sait, n'est pas composé de délégués, mais de « personnes » désignées par vingt-quatre Etats choisis par l'Assemblée (Constitution [339], article 24) — il est arrivé qu'un Etat choisisse une personne qui n'était pas son propre ressortissant, notamment dans le cas des pays membres du Benelux.

5. Le secrétariat de l'UIT indique « qu'un certain nombre d'Etats membres de l'Union ont pour pratique d'inclure de temps à autre dans leurs délégations des ressortissants d'autres Etats ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. Au sujet de la proposition (paragraphe 1 ci-dessus) tendant à mentionner dans la dernière phrase de l'article « les personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte », le Rapporteur spécial renvoie à la réponse qu'il a faite aux observations formulées à propos de l'article 55 [340] et qui, selon lui, s'applique aussi aux délégations à des organes ou à des conférences.

7. Pour ce qui est des personnes mentionnées au paragraphe 4 ci-dessus, le Rapporteur souligne que des cas particuliers de ce genre, où une certaine pratique s'établit au sein d'une organisation, sont couverts par l'article 3 du projet.

8. Au sujet des observations citées aux paragraphes 2 et 3, le Rapporteur spécial s'est lui-même prononcé dans son cinquième rapport pour une règle moins restrictive que celle qui figure à l'article 85. Au paragraphe 2 de sa « Note sur la nationalité des membres d'une délégation », le Rapporteur spécial déclarait :

Le Rapporteur spécial estime que l'Etat d'envoi devrait être plus libre de son choix en ce qui concerne les membres de ses délégations auprès d'organes d'organisations internationales ou à des conférences réunies par ces organisations. L'un des traits saillants des relations internationales actuelles est le nombre croissant d'organes subsidiaires créés par les organisations internationales pour traiter de questions très spécialisées de caractère hautement technique qui exigent le recours aux services d'experts possédant la formation et l'expérience nécessaires. Cette tendance n'est nullement limitée aux organisations internationales de caractère technique (institutions spécialisées). Elle se manifeste aussi de plus en plus dans les organisations internationales générales de caractère surtout politique comme l'ONU et les organisations régionales, dont la mission est générale plutôt que spécialisée. De même, les conférences destinées à promouvoir la coopération internationale institutionalisée sont devenues beaucoup plus fréquentes que ne l'étaient les conférences internationales avant l'ère des Nations Unies. Il est donc extrêmement souhaitable, sinon indispensable, que l'Etat d'envoi ait le plus de liberté possible pour le choix des membres de ses délégations à ces organes et conférences.

Il convient de faire observer en outre que ces organes et conférences siègent temporairement et pour de courtes périodes. De ce fait, la question de savoir si le consentement de l'Etat hôte est nécessaire pour la nomination d'un de ses ressortissants comme membre de la délégation d'un autre Etat ne se pose pas de la même façon que lorsqu'il s'agit de membres de missions permanentes, et la Commission devrait l'envisager différemment [341].

9. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de modifier l'article 85 pour qu'il se lise comme suit :

Article 85. — Nationalité des membres de la délégation

Les représentants et les membres du personnel diplomatique d'une délégation à un organe ou à une conférence auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi. Ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat hôte si l'Etat hôte s'y oppose, ce qu'il peut faire à tout moment.

Article 86. — Chef suppléant de la délégation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement suédois est d'avis qu'il conviendrait de supprimer cet article, qui est « inutile et de toute façon trop rigide ».

2. Le Gouvernement suisse préférerait « que le suppléant soit désigné d'avance, avant que ne se produise le cas d'empêchement, qui peut être subit ».

3. Le secrétariat de l'OIT a indiqué que ses observations concernant l'article 81 [342] s'appliquent aussi à l'article 86.

4. Le secrétariat de l'UIT a dit que

La pratique suivie au cours des conférences de l'UIT est que, dans l'hypothèse où le chef d'une délégation doit s'absenter, ce dernier en informe le président de la conférence par l'intermédiaire du secrétariat et indique le nom du membre de la délégation qui devra le suppléer en son absence.

5. Le Secrétariat de l'ONU a proposé les modifications rédactionnelles suivantes (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B) :

i) Dans le texte anglais du paragraphe 1, les mots « in case », avant « he is unable to do so », devraient être remplacés par « if », qui est plus clair et plus concis.

ii) Au paragraphe 2, dans le texte anglais, il faudrait ajouter, avant « in paragraph 1 », le mot « provided ». Dans le texte français, les mots « peut être désignée comme au paragraphe 1 » seraient remplacés par « peut être désignée comme il est prévu au paragraphe 1 ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. Au sujet de l'observation mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial ne croit pas que l'article 86 soit inutile ou trop rigide.

7. Pour ce qui est de la suggestion citée au paragraphe 2, le Rapporteur craint que son adoption ne confère à l'article une rigidité excessive.

---

[339] Pour le texte de la Constitution de l'OMS, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 14, p. 185, et vol. 377, p. 381.

[340] Voir ci-dessus p. 99, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 56, paragraphe 6 des observations.

[341] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 20, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, titre II.

[342] Voir ci-dessus article 81, paragraphe 2 des observations.

8. Quant à l'observation reproduite au paragraphe 3, le Rapporteur renvoie à la réponse correspondante qu'il a faite à propos de l'article 81 [343].

9. Le Rapporteur accepte les modifications d'ordre rédactionnel mentionnées au paragraphe 5.

10. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article 86 soit libellé comme suit :

Article 86. — Chef suppléant de la délégation

1. Si le chef d'une délégation à un organe ou à une conférence est absent ou empêché d'exercer ses fonctions, un chef suppléant peut être désigné parmi les autres représentants dans la délégation soit par le chef de la délégation soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par une autorité compétente de l'Etat d'envoi. Le nom du chef suppléant est notifié à l'Organisation ou à la conférence.

2. Si une délégation n'a pas d'autre représentant disponible pour exercer les fonctions de chef suppléant, une autre personne peut être désignée comme il est prévu au paragraphe 1 du présent article. Dans ce cas, des pouvoirs doivent être délivrés et communiqués conformément à l'article 87.

Article 87. — Pouvoirs des représentants

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le secrétariat de l'OMS se réfère à l'article 22 du Règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la santé [344], qui dispose que les pouvoirs sont

établis par le chef de l'Etat ou par le ministre des affaires étrangères, ou par le ministre de la santé, ou par toute autre autorité compétente. La pratique de l'Assemblée de la santé a été de considérer comme « autorité compétente », indépendamment de celles qui viennent d'être énoncées, les départements ministériels chargés des questions de santé, les ambassades, ou les délégations permanentes.

2. Le secrétariat de l'UIT renvoie à son observation concernant l'article 78 [345].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Au sujet de l'observation mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur renvoie à sa réponse à l'observation analogue formulée à propos de l'article 78 [346].

4. Le Rapporteur spécial ne propose d'apporter aucun changement à l'article 87. Cet article serait donc ainsi conçu :

Article 87. — Pouvoirs des représentants

1. Les pouvoirs d'un représentant à un organe émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit d'une autre autorité compétente si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation, et sont communiqués à l'Organisation.

2. Les pouvoirs d'un représentant dans la délégation à une conférence émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit d'une autre autorité compétente si cela est admis par rapport à la conférence en question, et sont communiqués à la conférence.

Article 88. — Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission,

On a fait observer qu'un représentant à un organe ou à une conférence devrait être en possession de pleins pouvoirs pour la signature d'un traité et que le paragraphe 3 de l'article était par conséquent superflu [347].

2. Dans ses observations écrites, le Gouvernement néerlandais exprime l'avis que le paragraphe 3 de l'article 88 est superflu. En ce qui concerne l'ensemble de l'article, il considère comme « douteux que, dans ce cas, la répétition de ce qui est déjà énoncé dans la Convention sur le droit des traités [348] soit à recommander ».

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Le Rapporteur spécial n'est pas convaincu que l'article 3 soit superflu. Il ne partage pas non plus les doutes exprimés quant à l'opportunité de maintenir l'article 88. Il estime que, pour rendre le projet d'articles aussi complet que possible, il serait utile d'y inclure une disposition concernant les pleins pouvoirs des représentants à des organes et à des conférences, et que cette disposition devrait être coordonnée avec l'article 7 de la Convention sur le droit des traités.

4. Le Rapporteur spécial ne propose d'apporter aucun changement à l'article 88, qui serait donc ainsi conçu :

Article 88. — Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités

1. Les chefs d'Etats, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, en vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité dans une conférence ou dans un organe.

2. Un représentant à un organe ou un représentant dans une délégation à une conférence, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est considéré comme représentant son Etat pour l'adoption du texte d'un traité dans cet organe ou cette conférence.

3. Un représentant à un organe ou un représentant dans une délégation à une conférence n'est pas considéré en vertu de ses fonctions comme représentant son Etat pour la signature (définitive ou *ad referendum*) d'un traité conclu dans cet organe ou cette conférence, à moins qu'il ne ressorte des circonstances que les Parties avaient l'intention de ne pas requérir les pleins pouvoirs.

---

[343] *Ibid.*, paragraphe 4.

[344] Pour le texte du Règlement, voir OMS, *Documents fondamentaux*, 22e éd., Genève, avril 1971, p. 97.

[345] Voir ci-dessus article 78, paragraphe 5 des observations.

[346] *Ibid.*, paragraphe 11.

[347] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 66.

[348] Voir ci-dessus note 36.

Article 89. — Notifications

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement suédois est d'avis que les dispositions de l'article 89 « semblent excessivement détaillées ».

2. Le Gouvernement turc déclare que

Le paragraphe 4 de l'article 89 [...] n'est pas suffisant au point de vue pratique. Puisque c'est l'Etat hôte qui accorde des immunités et privilèges, les notifications devraient être faites en premier lieu à ce dernier.

3. Le secrétariat de l'OIT formule les observations suivantes :

Il serait, certes, souhaitable que les organisations puissent connaître les dates de départ et d'arrivée des personnes visées à l'article 81, et puissent ainsi informer le gouvernement du pays où la conférence se réunit de la période pendant laquelle ces personnes bénéficient du régime institué par le projet de convention.

Il y a cependant lieu de craindre que cette disposition ne rencontre des difficultés quasi insurmontables au moment où il s'agira de l'appliquer. Tout d'abord, on peut penser que certains délégués, sans parler des membres de leur famille, négligeront d'informer l'organisation de leur arrivée ou de leur départ. On peut également supposer que certains délégués, y compris les délégués employeurs et travailleurs à l'OIT, prolongent leur séjour au lieu où s'est réunie la conférence après la date de clôture de celle-ci. Y aurait-il lieu alors d'informer le gouvernement de la date effective du départ des intéressés? Ou bien (ce qui paraîtrait plus logique) la période d'application du projet devrait-elle se terminer le jour de la clôture de la conférence?

4. Le secrétariat de l'OMS fait observer que cette organisation reçoit des notifications en ce qui concerne les membres de la délégation, mais que la notification n'est pas requise dans les autres cas prévus au paragraphe 1 de l'article 89 (personnes appartenant à la famille d'un membre de la délégation, personnes au service des membres de la délégation, etc.).

5. Le secrétariat de l'UIT déclare que

L'UIT ne se charge pas de communiquer aux Etats hôtes les notifications visées au paragraphe 3 de l'article 89, et elle n'a donc pas besoin de recevoir de renseignements concernant l'arrivée et le départ des délégués et de leurs familles ou les déplacements d'autres personnes au service des délégations.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. En ce qui concerne l'observation mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial reconnaît que l'article 89 est détaillé. Il pense toutefois qu'il n'est pas possible de le rendre moins détaillé sans porter atteinte au système complet que cet article est destiné à établir.

7. Quant à l'observation reproduite au paragraphe 2, le Rapporteur rappelle que l'article 89 s'inspire des dispositions de l'article 17. Au paragraphe 7 de son commentaire de l'article 17, la Commission a indiqué que la règle formulée dans cet article repose essentiellement sur l'idée que puisque la relation directe est entre l'Etat d'envoi et l'organisation, les notifications doivent être faites par l'Etat d'envoi à l'organisation, laquelle, à son tour, les transmet à l'Etat hôte.

8. Pour ce qui est des observations citées aux paragraphes 3, 4 et 5, le Rapporteur tient à faire observer que l'article 89 vise à établir un modèle général. Cela n'exclut toutefois pas l'application d'une pratique qui s'est établie ou qui peut s'établir au sein d'une organisation donnée et qui peut, à certains égards, être différente du modèle général donné à l'article 89. Cette possibilité est prévue aux articles 3 à 5.

9. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial ne propose pas de modification au texte de l'article 89. Cet article se lirait donc comme suit :

Article 89. — Notifications

1. L'Etat d'envoi, en ce qui concerne sa délégation à un organe ou à une conférence, notifie à l'Organisation ou à la conférence, selon le cas :

***a*) La nomination, la position, le titre et l'ordre de préséance des membres de la délégation, leur arrivée et leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la délégation;**

***b*) L'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la délégation et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la délégation;**

***c*) L'arrivée et le départ définitif de personnes au service privé des membres de la délégation et le fait que ces personnes quittent ce service;**

***d*) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'Etat hôte en qualité de membres de la délégation ou de personnes au service privé ayant droit aux privilèges et immunités;**

***e*) L'emplacement des locaux occupés par la délégation et des logements privés qui jouissent de l'inviolabilité conformément aux articles 94 et 99, ainsi que tous autres renseignements qui seraient nécessaires pour identifier ces locaux et ces logements.**

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif font en outre l'objet d'une notification préalable.

3. L'Organisation ou la conférence, selon le cas, communique à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

4. L'Etat d'envoi peut également communiquer à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

Article 90. — Préséance

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement finlandais a fait observer qu'« il subsiste quelque incertitude quant à l'ordre alphabétique à utiliser pour déterminer la préséance entre délégations dans les Etats ayant plusieurs langues officielles ».

2. Le secrétariat de l'OIT a précisé que, dans cette organisation,

Le problème de la préséance entre les Etats membres ne se pose pas véritablement, puisqu'en pratique l'ordre dans lequel les gouvernements sont appelés en cas de vote par appel nominal et sont installés dans la salle des conférences est l'ordre alphabétique français pris alternativement du commencement à la fin et de la fin au commencement. Ce sont les seuls cas dans lesquels un certain ordre de préséance est respecté.

3. Le secrétariat de l'OMS a indiqué que, dans cette organisation, « la préséance résulte de l'ordre alpha-

bétique anglais ou français alternativement selon les années, suivant les dispositions du règlement intérieur ».

4. Le secrétariat de l'UIT a fait savoir que

La pratique suivie par l'UIT [...] consiste [...] à ranger les délégations dans l'ordre alphabétique des noms en français des pays représentés [...]. C'est dans cet ordre que les délégations sont appelées lors d'un vote par appel nominal. Ce sont les seuls cas dans lesquels la pratique suivie par l'Union est d'invoquer un ordre de préséance entre les délégations.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. Au sujet de l'observation mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial souligne que ce qui est envisagé dans l'article 90 c'est l'ordre alphabétique utilisé dans l'organisation. Le Rapporteur spécial propose que ce point soit nettement précisé dans le texte de l'article.

6. Pour ce qui est des observations reproduites aux paragraphes 2, 3 et 4, le Rapporteur a pris note des pratiques signalées et ne croit pas qu'elles appellent de commentaire de sa part.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de modifier l'article 90, pour qu'il se lise comme suit :

Article 90. — Préséance

La préséance entre délégations à un organe ou à une conférence est déterminée par l'ordre alphabétique utilisé dans l'Organisation.

* * *

DOCUMENT A/CN.4/241/ADD.6

NOTE

Le présent additif est fondé qur les observations présentées par des gouvernements et des organisations internationales et mentionnées dans l'introduction au rapport[349]. Sa présentation est la même que celle qui a été indiquée dans l'introduction[350].

Quatrième partie. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences (suite)

SECTION 2. — FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES DÉLÉGATIONS

Observations générales

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat à la Sixième Commission[351], la plupart des avis exprimés sur les facilités, privilèges et immunités des délégations étaient semblables à ceux qui avaient été formulés au sujet des facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales, dont il a déjà été rendu compte dans le présent rapport[352]. En outre, certains représentants ont partagé l'avis que les privilèges et immunités des délégations à des organes et à des conférences devaient, vu le caractère représentatif de ces délégations et la nature temporaire de leur tâche, être formulés en fonction des privilèges et immunités des « missions spéciales » et, après tous ajustements rendus nécessaires par leur nature temporaire, par référence au droit des organisations internationales.

D'autres représentants, par contre, ont estimé que les délégations à des organes et à des conférences n'avaient pas les mêmes fonctions que les missions spéciales, ni le même caractère. Il a été dit aussi que,

Dans sa forme actuelle, le projet d'articles risquait de conduire à une anomalie, en ce sens que les délégations à des organes et à des conférences de moindre importance se verraient accorder des privilèges et immunités d'un ordre plus élevé que les délégations auprès d'organes de l'ONU ou de conférences réunies sous ses auspices.

...

Enfin, on a appelé l'attention sur la question de l'application des privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles au grand nombre de conférences régionales ou techniques réunies par les organisations internationales à caractère universel; on a exprimé l'avis qu'il serait souhaitable de limiter l'application du projet d'articles aux conférences et organes les plus importants de ces organisations[353].

2. Dans ses observations écrites[354], un gouvernement [Israël] a déclaré qu'il penchait

vers une formulation générale des facilités, privilèges et immunités accordés aux représentants officiels d'Etats; il considère que l'uniformité de traitement est préférable aux nombreuses ambiguïtés et obscurités que l'on rencontre actuellement. Si, toutefois, ce point de vue ne prévaut pas, peut-être la Commission voudra-t-elle envisager de présenter ces questions dans une série d'instruments séparés. En tout état de cause, on devrait saisir l'occasion présente pour procéder, dans toute la mesure possible, à une unification et à une systématisation du droit régissant le statut des représentants officiels d'Etats, et pour coordonner les dispositions régissant le statut des représentants auprès d'organisations internationales uni-

---

[349] Voir ci-dessus p. 10, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, par. 5 à 7.

[350] *Ibid.*, p. 11, par. 8.

[351] Pour toutes les références à l'examen des projets d'articles par la Sixième Commission, voir ci-dessus note 39.

[352] Voir ci-dessus p. 88, doc. A/CN.4/241/Add.4, Troisième partie en général, paragraphes 1 à 3 des observations.

[353] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 28 à 35.

[354] Voir ci-dessus note 12.

verselles avec celles qui régissent le statut des représentants directs et communs à plusieurs Etats qui sont actuellement réunies dans la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques, la Convention de 1963 sur les relations consulaires et la Convention de 1969 sur les missions spéciales [355].

3. Un autre gouvernement [Pologne] a exprimé l'avis que, en ce qui concerne la quatrième partie du projet d'articles,

Le but de la codification en ce domaine doit être, avant tout, de systématiser les règles existantes et de combler les lacunes qui peuvent subsister. [Ce gouvernement] appuiera les solutions qui offriront aux délégués des Etats à des organes ou à des conférences les conditions les plus favorables à l'exercice de leurs fonctions.

4. Un certain nombre de gouvernements ont souligné l'importance de l'élément des « besoins de la fonction » en ce qui concerne les facilités, les privilèges et les immunités des délégations. A ce propos, le Gouvernement australien a

fait sienne l'opinion émise par ceux des Etats qui estiment que les articles relatifs aux délégations d'Etats à des organes ou à des conférences accordent auxdites délégations des avantages bien supérieurs à ceux qui seraient effectivement nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

De même, le Gouvernement turc a estimé que

Si l'on accepte le projet tel qu'il est rédigé, on sera loin du principe selon lequel des privilèges et immunités devraient être accordés dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions.

Le Gouvernement français a déclaré que, de façon générale, il croyait que

Dans son étude de la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, la Commission doit essentiellement tenir compte des besoins de la fonction, et ne pas perdre de vue la nécessité d'établir un équilibre entre les intérêts de l'Etat hôte et l'indépendance de l'organisation.

A son avis, donc, « les privilèges et immunités ne doivent être accordés que dans la mesure où ils correspondent à des nécessités fonctionnelles ».

Pour le Gouvernement canadien,

L'étendue des privilèges et immunités à accorder doit être déterminée en fonction des besoins réels des délégations compte tenu des fonctions qui leur sont confiées.

Des opinions analogues ont été exprimées par les gouvernements du Japon, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

5. S'inspirant de l'élément des « besoins de la fonction », certains gouvernements ont souligné qu'il fallait tenir compte des règles et de la pratique existantes mentionnées par la Commission dans ses observations générales sur la section 2 de la quatrième partie. C'est ainsi que le Gouvernement du Royaume-Uni a constaté que

Les privilèges et immunités dont jouissent les délégations aux réunions d'organes de l'ONU et des institutions spécialisées et aux conférences réunies par celles-ci sont prévus dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies [356] et dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [357]. Les dispositions pertinentes sont celles de l'article IV (sect. 11 à 16) de la première convention et de l'article V (sect. 13 à 17) [à lire conjointement avec la définition qui figure à l'alinéa vi de la section 1] de la seconde. La pratique internationale fondée sur ces accords est également très importante.

Ont mentionné expressément aussi les conventions ci-dessus les gouvernements du Canada, des Pays-Bas et de la France. Le Gouvernement du Royaume-Uni a fait observer en outre que « le principe dont s'inspirent ces accords et cette pratique — celui des exigences de la fonction — ressort du paragraphe 2 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies ». Le Gouvernement français a énoncé une considération analogue. En outre, de l'avis du Gouvernement du Royaume-Uni,

On ne saurait chercher à codifier et à développer le droit sans tenir compte des accords et de la pratique existants. Le bien-fondé de ce point de vue semble avoir été admis par la Commission dans le paragraphe 1 de son commentaire de l'article 3, où elle définit son objectif général [...].

...

Le Gouvernement du Royaume-Uni se croyait en droit d'espérer que, compte tenu des observations qui précèdent, les articles 78 à 116 refléteraient les accords et la pratique en vigueur. Les conventions dont il est fait état ci-dessus visaient à déterminer l'étendue des privilèges et immunités qui sont considérés comme nécessaires à l'ONU et aux institutions spécialisées pour l'exercice de leurs fonctions. Elles sont en vigueur et elles sont appliquées dans la pratique depuis une vingtaine d'années. A la connaissance du Gouvernement du Royaume-Uni, il n'existe aucune preuve selon laquelle ces conventions se seraient avérées, à cet égard, inappropriées ou non satisfaisantes.

De même, le Gouvernement français a estimé que les accords actuellement en vigueur semblent donner satisfaction. A son avis,

Il serait utile que la Commission revoie les articles de cette partie de son projet à la lumière des accords en vigueur et, en ce qui concerne les problèmes qui ne sont pas traités dans lesdits accords, à la lumière de la pratique effective des Etats et des organisations.

Il a souligné que

Il est hautement souhaitable que la Commission prenne dûment en considération les dispositions de [la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies] et des textes analogues qui réalisent l'équilibre nécessaire entre les divers intérêts liés à la vie d'une organisation internationale.

Le Gouvernement du Royaume-Uni a indiqué qu'il

ne parvient pas à comprendre comment on pourrait justifier l'abandon des principes sur lesquels reposent les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées pour la simple raison que l'on souhaite bénéficier de nouveaux textes s'inspirant de la Convention sur les relations diplomatiques.

Le Gouvernement néerlandais a jugé « douteux qu'il soit souhaitable de s'écarter trop largement des règles existantes ».

Le Gouvernement canadien a suggéré que

mutatis mutandis, la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées serve de principal texte de référence pour le remaniement de la quatrième partie, compte tenu des observations qui ont été faites sur des articles particuliers.

---

355 Pour les références à la Convention sur les relations diplomatiques, à la Convention sur les relations consulaires et à la Convention sur les missions spéciales, voir ci-dessus notes 38, 50 et 41, respectivement.

356 Voir ci-dessus note 20.

357 Voir ci-dessus note 45.

6. Le Gouvernement australien a dit qu'il était

particulièrement préoccupé de voir combien les articles dépassent l'étendue des privilèges et des immunités qui avaient été antérieurement acceptés pour la plupart des organisations internationales. De l'étude que le Gouvernement australien a jugé utile d'entreprendre sur une trentaine de ces organisations à la lumière de sa propre législation en la matière, il ressort que les privilèges et immunités les plus importants accordés à un représentant accrédité à une conférence convoquée par une organisation internationale — ou participant à cette conférence — sont les suivants :

1) Immunité d'arrestation ou de détention de la personne du représentant.

2) Immunité de poursuites ou de toute autre forme d'action judiciaire en ce qui concerne les actes accomplis par les représentants dans l'exercice de leurs fonctions.

3) Inviolabilité de la correspondance et des documents.

4) Droit d'utiliser des codes et d'envoyer et de recevoir de la correspondance et d'autres pièces et documents par courrier ou par valise.

5) Exemption (applicable également à l'épouse du représentant) en ce qui concerne l'application de la législation relative à l'immigration, l'enregistrement des étrangers et l'obligation d'accomplir le service national.

6) Exemption des restrictions relatives à la monnaie ou au change, analogue à celle qui est accordée au représentant d'un gouvernement étranger en mission temporaire pour le compte dudit gouvernement.

7) Privilèges et immunités (autres que ceux des alinéas précédents) qui sont accordés à un envoyé, autres que l'exonération des :

a) Impôts indirects (« excise duties »);

b) Taxes sur les ventes;

c) Droits sur l'importation ou l'exportation de biens qui ne font pas partie du bagage personnel.

Le Gouvernement australien estime que ces avantages sont conformes au principe de l'intérêt des fonctions exercées; ils sont également en harmonie avec ceux qui ont été accordés dans le passé à d'autres organisations internationales.

7. Le Gouvernement français a constaté que, après avoir analysé le corps de règles mentionné dans ses « Observations générales » sur la section 2 de la quatrième partie, la Commission

s'en écarte pour accorder dans l'ensemble aux bénéficiaires de son projet le statut diplomatique, alors qu'elle reconnaît que la pratique des Etats, telle qu'elle ressort des conventions en vigueur, et notamment de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, n'est généralement pas en ce sens. La Commission a préféré procéder par assimilation avec les missions spéciales plutôt que de suivre l'orientation définie par le Comité des questions juridiques de la Conférence de San Francisco — également mentionné par la Commission dans ses « Observations générales ».

Le Gouvernement français a exprimé l'avis que « la Commission devrait reprendre son examen dans cette optique ».

De même, le Gouvernement du Royaume-Uni a estimé que

En élaborant cet ensemble d'articles du projet, la Commission semble s'être sensiblement écartée des conventions. En fait, la Commission a procédé selon une méthode qui n'a que très peu de rapport avec la pratique en vigueur et qui consiste à appliquer, *mutatis mutandis*, les dispositions de la Convention sur les missions spéciales. Selon le Gouvernement du Royaume-Uni, cette attitude n'est nullement justifiée. Il continue de partager le point de vue exprimé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 22 D (I), du 13 février 1946.

8. De l'avis du Gouvernement néerlandais,

La troisième et dernière catégorie de représentants d'Etats auprès d'organisations internationales [délégations] diffère des deux catégories précédentes à plus d'un égard : la durée de leur séjour est par définition limitée, leur tâche est spécifique et limitée, et l'Etat hôte n'est pas nécessairement l'Etat sur le territoire duquel l'organisation a son siège. Les deux premières de ces caractéristiques permettent d'assimiler les délégations aux missions spéciales. D'un autre côté, leurs fonctions ne se rapportent pas aux relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, comme dans le cas des missions spéciales, mais plutôt aux buts et procédures d'une organisation.

9. Le Gouvernement du Royaume-Uni a déclaré ce qui suit:

Il est certes exact qu'une délégation auprès d'un organe d'une organisation donnée ou auprès d'une conférence réunie sous les auspices d'une organisation peut être comparée dans une certaine mesure à une mission spéciale (au sens où l'entend la Convention sur les missions spéciales) envoyée par un Etat dans un autre Etat. Toutes deux représentent à titre provisoire un Etat sur le territoire d'un autre Etat. Mais le statut particulier dont jouit une mission diplomatique spéciale découle également du fait qu'elle constitue une autre forme — et, dans une perspective historique, une forme plus ancienne — de mission diplomatique. Pour ce qui est de la question de savoir s'il convient d'adopter les dispositions relatives aux missions diplomatiques entre Etats ou les dispositions relatives aux délégations auprès d'organisations internationales, [...] il convient de faire entrer les missions diplomatiques spéciales dans le cadre du droit relatif aux missions diplomatiques (comme le fait la Convention sur les missions spéciales et comme c'est déjà le cas, peut-être, dans le droit international coutumier) et de placer les délégués auprès d'organes d'organisations internationales et de conférences réunies sous leurs auspices dans le contexte du droit et de la pratique qui se sont déjà établis en ce qui concerne ces personnes. Une mission spéciale est envoyée par un Etat dans un autre Etat et, en vertu de la Convention sur les missions spéciales, l'Etat d'envoi ne peut agir ainsi qu'avec le consentement de l'Etat hôte. Accorder des immunités et des privilèges importants à une mission spéciale est une chose; mais c'en est une autre que de faire de même à l'égard des très nombreuses personnes qui participent aux réunions des organisations internationales.

10. Le Gouvernement français a déclaré :

Il doit être tenu compte du caractère temporaire des délégations. Le Gouvernement français a eu l'occasion, lors du débat sur les missions spéciales qui partagent ce caractère, d'insister sur les graves difficultés auxquelles peuvent être confrontées les administrations si elles doivent assurer certains des privilèges diplomatiques à des personnes dont la présence sur leur territoire est essentiellement transitoire. Encore la Convention sur les missions spéciales ne s'applique-t-elle, avec la définition qui a été adoptée, qu'à des missions bien déterminées. Les articles actuellement proposés devraient s'appliquer aux délégations aux conférences et (article 78, al. *a* et *c*) aux délégations aux organes principaux ou subsidiaires d'une organisation internationale et à toute commission, comité ou sous-groupe d'un de ces organes dont des Etats sont membres. Il semble très difficile en pratique, et peu justifié en principe, d'appliquer indistinctement le statut décrit à toutes les personnes qui, selon le projet, pourraient s'en prévaloir.

Et, d'autre part,

Il ne paraît pas évident que les délégations auprès d'organes d'organisations internationales ou à des conférences convoquées sous les auspices de celles-ci doivent avoir exactement le même statut, dans l'Etat hôte, que les missions qui sont directement envoyées auprès de lui par un Etat étranger.

De l'avis du Gouvernement français, « le droit diplomatique n'est pas transposable tel quel aux délégations temporaires auprès d'organisations internationales ».

11. Le Gouvernement japonais a déclaré qu'il n'était pas pleinement convaincu que les privilèges et immunités accordés aux délégations d'Etats à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par une organisation internationale doivent, en raison du caractère temporaire de leur tâche, être déterminés à la lumière de ceux qui ont été accordés aux missions spéciales. De l'avis du Gouvernement japonais, les privilèges et immunités des délégations devraient être déterminés en tenant compte du fait que le principe de réciprocité, qui joue le rôle de facteur d'équilibre entre les intérêts des Etats accréditants et de ceux des Etats accréditaires en ce qui concerne les privilèges et immunités des missions spéciales, n'existe pas dans le cas des relations multilatérales.

...

Il semble que la position de la Commission est que les délégations à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par de telles organisations devraient, quelles que soient leur nature et leurs fonctions, se voir accorder les mêmes privilèges et immunités en raison du fait qu'elles représentent des Etats souverains.

Le Gouvernement japonais hésite à souscrire pleinement à ce point de vue, étant donné qu'à son avis les représentants à des conférences qui ont un caractère purement technique et une importance relativement secondaire n'ont pas besoin de jouir de certains des privilèges et immunités (en particulier ceux qui concernent l'inviolabilité et la protection de la personne), qui peuvent être indispensables pour les représentants à des conférences d'un caractère hautement politique.

Il est parfois difficile de distinguer entre les conférences de caractère technique et celles de caractère politique, mais cela ne signifie pas qu'on ne doit pas tenir compte de cette différence de nature.

De l'avis du Gouvernement japonais,

Il convient également de prendre en considération le fait que, en raison du caractère temporaire de la tâche des délégations d'Etats à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par des organisations internationales, la question de leurs privilèges et immunités suscitera pour l'Etat hôte des difficultés particulières, que ne connaîtraient pas des Etats sur le territoire desquels se trouve en permanence le siège d'organisations internationales. Par exemple, l'Etat hôte d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale pourra être tenu de prendre des mesures administratives et législatives spéciales et temporaires en vue d'accorder les privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles.

12. De l'avis du Gouvernement australien,

Le nombre des conférences auxquelles ces articles seraient applicables montre toute l'importance du problème. Bien que les dispositions de ces articles n'aient trait qu'aux organisations internationales à caractère universel, elles s'appliquent également à toutes les réunions organisées sous l'égide de ces organisations. Un très grand nombre de ces réunions sont de caractère régional pour ce qui est de leurs participants ou de caractère strictement technique pour ce qui est de leurs thèmes. Pour l'année 1970, par exemple, la FAO a prévu quelque 120 conférences impliquant la participation de plus de 20 Etats hôtes. Le calendrier des conférences d'autres institutions n'est vraisemblablement pas moins chargé ou moins divers pour ce qui est des thèmes techniques. Il y aurait donc littéralement chaque année des centaines de conférences à l'occasion desquelles le vaste ensemble de privilèges et d'immunités visés dans le projet d'articles serait applicable.

13. Le Gouvernement du Royaume-Uni a exprimé l'avis que

Les articles 78 à 116 du projet pourraient créer une anomalie, à savoir que les membres de délégations auprès d'organisations de moindre importance se verraient accorder des privilèges et immunités plus importants que les délégations auprès d'organes des Nations Unies. Dans de nombreux pays, les membres du parlement et l'opinion publique critiquent déjà les privilèges et immunités, à leurs yeux excessifs, qui sont accordés aux organisations internationales et aux personnes qui leur sont associées, et il est très difficile d'imaginer, au vu de l'expérience acquise au cours des vingt dernières années, comment on pourrait démontrer la nécessité d'octroyer les privilèges et immunités supplémentaires prévus par le projet d'articles. On ne saurait oublier que le fait d'accorder des privilèges et immunités à une personne prive d'autres personnes des droits et des recours judiciaires qu'elles peuvent normalement exercer. Cette situation se justifie jusqu'à un certain point. Toutefois, on devrait se garder de recommander l'extension de ces privilèges au-delà des limites absolument justifiables. Tout au contraire, il serait préférable d'essayer de limiter de façon acceptable les privilèges qui existent déjà et de chercher les moyens susceptibles de sauvegarder de façon appropriée les intérêts des tiers.

En conclusion, le Gouvernement du Royaume-Uni a déclaré qu'il n'était

pas en mesure d'accepter les principes dont s'inspire la quatrième partie du projet d'articles et qu'il espère très vivement que la Commission révisera celle-ci eu égard aux considérations énoncées ci-dessus.

14. Le Gouvernement turc a déclaré qu'il n'était « pas favorable à ce que les mêmes privilèges et immunités soient accordés sans faire aucune différence entre les délégations d'Etats à des organes et les délégations d'Etats à des conférences ».

15. Le Gouvernement japonais lui aussi a déclaré qu'il serait favorable à l'inclusion d'une disposition visant à assurer efficacement le règlement des difficultés qui pourraient surgir entre les Etats d'envoi et l'Etat hôte en ce qui concerne les privilèges et immunités.

16. En outre, les secrétariats de quatre organisations internationales ont communiqué des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie. Le secrétariat de l'OMS a déclaré ce qui suit :

Les facilités, privilèges et immunités des délégations participant à des conférences de l'OMS résultent d'un certain nombre de textes. La Constitution [358] prévoit (article 67,*b*) que les représentants des Etats membres, les personnes désignées pour faire partie du Conseil exécutif et le personnel technique et administratif de l'Organisation jouiront des privilèges et immunités nécessaires au libre exercice de leurs fonctions se rapportant à l'Organisation. La Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées a également prévu un certain nombre de dispositions particulières qui n'appellent pas de commentaires. En ce qui concerne le siège de l'OMS, ces dispositions ont été complétées par l'Accord de siège conclu avec le Conseil fédéral suisse en 1948 [359]. Des accords de siège ont été également prévus pour chacun des six bureaux régionaux et pour le Centre international de recherche sur le cancer. Lorsque des conférences ont lieu dans des pays où aucun accord particulier n'existe, un accord *ad hoc* est conclu qui, soit prévoit un certain nombre de dispositions particulières, soit se réfère à un accord préexistant, le plus souvent la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

Le régime juridique prévu par ces accords est bien connu et n'appelle pas de commentaires particuliers.

---

[358] Pour le texte de la Constitution de l'OMS, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 14, p. 185, et vol. 377, p. 381.

[359] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 26, p. 331.

17. Le secrétariat de la BIRD a déclaré ce qui suit :

Même dans la mesure où les projets d'articles sont applicables aux opérations du Groupe de la BIRD, les incidences que pourrait avoir l'instrument proposé risquent de ne se faire sentir qu'à très long terme, car il existe actuellement un certain nombre d'instruments qui paraissent réglementer de façon satisfaisante la plupart des questions en jeu : l'Accord relatif à la BIRD [360], les Statuts de la SFI [361], les Statuts de l'IDA [362] (et la Convention pour le règlement des différends en ce qui concerne le CIRDI), la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et l'Accord relatif au Siège de l'ONU [363], dont les dispositions, aux termes des projets d'articles 3 à 5 et 79 à 81, ne seront aucunement affectées par l'instrument proposé. En outre, il faut tenir compte de la législation nationale, et en particulier de la *Bretton Woods Agreement Act* et de l'*International Organizations Immunities Act* de l'Etat hôte du Groupe de la BIRD. Cependant, il semble probable qu'à long terme certains de ces instruments pourront être interprétés, voire modifiés, de façon à être harmonisés avec les dispositions de l'instrument proposé si, comme on l'espère, cet instrument est accepté comme représentant le consensus de la communauté mondiale sur les questions dont il traite.

18. Certaines des observations du secrétariat de l'UIT ont déjà été reproduites dans le contexte de l'article 78 [364]. Le secrétariat de l'UIT a fait remarquer aussi que,

Outre les délégations d'Etats, les personnes suivantes peuvent être admises aux conférences de l'UIT :

a) Les observateurs de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA;

b) Les observateurs de certaines autres organisations internationales;

c) Les représentants de certaines exploitations privées reconnues.

Les dispositions des Conventions sur les privilèges et immunités de l'ONU et des institutions spécialisées accordent les facilités, privilèges et immunités nécessaires aux personnes qui relèvent de la catégorie *a* lorsque l'Etat hôte est partie auxdites conventions.

Il n'existe pas de disposition portant sur l'octroi de facilités aux personnes relevant des catégories *b* et *c* dans l'accord conclu entre l'ONU et la Confédération suisse [365], lequel s'applique par analogie à l'UIT, mais dans la pratique les conférences de l'UIT qui se sont tenues en Suisse n'ont donné lieu à aucune difficulté.

Le projet définitif d'accord de siège qui est à présent en voie de négociation entre l'Union et la Confédération suisse comporte l'article ci-après, qui serait applicable à des cas semblables :

> « Les autorités suisses prendront toutes mesures utiles pour faciliter l'entrée sur le territoire suisse, la sortie de ce territoire et le séjour à toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, appelées en qualité officielle auprès de l'Union. »

En ce qui concerne les conférences de l'UIT organisées en dehors du territoire suisse, les observateurs et les représentants relevant des catégories susmentionnées ne pourraient bénéficier d'un statut spécial que si des dispositions pertinentes sont incluses, dans chaque cas particulier, dans les accords conclus entre l'Union et les Etats hôtes.

Le secrétariat de l'UIT a indiqué en outre que

Le terme « représentant », tel qu'il est employé dans la Convention de Montreux [366], s'entend d'une « personne envoyée par une exploitation privée reconnue ». Ces exploitations peuvent, avec l'approbation des membres de l'UIT qui les ont reconnues, devenir membres des CCI (Convention de Montreux, n° 769), et, dans certaines circonstances, elles sont autorisées à voter aux assemblées plénières (*idem*, n° 789).

En outre, les organismes scientifiques ou industriels qui se consacrent à l'étude de problèmes de télécommunication peuvent être admis à participer, à titre consultatif, aux réunions des commissions d'études des CCI (*idem*, n° 773).

Ces exploitations et ces organismes contribuent aux dépenses des CCI (*idem*, n° 224).

Les organisations internationales qui collaborent avec l'UIT et qui ont des activités connexes peuvent être admises à participer aux travaux des CCI.

Enfin, le secrétariat de l'UIT a fait observer qu'il s'est étendu assez longuement sur les projets d'articles, car nous estimons qu'il convient de porter à la connaissance de la Commission du droit international dans quelle mesure les dispositions de la quatrième partie du projet s'écartent de la pratique suivie dans des organisations telles que l'Union. Nous pensons que le projet, sous sa forme définitive, sera largement accepté, et que des difficultés risquent fort de surgir à l'occasion des conférences et des réunions de l'UIT, malgré les dispositions des articles 5 et 79, si une telle contradiction entre les dispositions énoncées dans le projet et la pratique suivie par l'UIT subsiste.

19. Le secrétariat de l'UPU a déclaré :

Nous sommes portés à croire que — malgré les réserves figurant à l'article 80 — certaines des dispositions envisagées alourdiraient la pratique actuelle, sans que cela réponde à une réelle nécessité. Nous nous permettrons d'ajouter qu'en ce qui concerne l'UPU la réglementation en la matière — telle qu'elle ressort de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (article V) et de l'Accord Suisse/ONU sur les privilèges et immunités de l'ONU (article IV), appliqué par analogie à l'UPU — ne s'est nullement avérée insuffisante ou défectueuse. Au surplus, elle détermine également la situation des observateurs à des organes et à des conférences, ce qui n'est pas le cas du projet à l'examen.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

20. Pour faciliter le débat de la Commission, le Rapporteur spécial a jugé qu'il convenait de faire figurer dans les paragraphes qui précèdent un compte rendu systématique et détaillé des observations d'un certain nombre de gouvernements et d'organisations internationales qui ont critiqué la façon dont la Commission a abordé la question des facilités, privilèges et immunités des délégations. A ce propos, il tient à faire observer que les arguments présentés à l'appui de cette position, qui dans une large mesure ont trait aux observations générales de la Commission sur la section 2 de la quatrième partie, reproduisent le plus souvent ceux qui ont été avancés au cours du débat à la vingt-deuxième session de la Commission. Pour sa part, le Rapporteur tient à signaler que l'opinion qu'il a exprimée sur la question dans son propre commentaire au sujet de ce qui était alors le projet d'article 69 dans le cinquième rapport

---

[360] *Ibid.*, vol. 2, p. 135.

[361] *Ibid.*, vol. 264, p. 117.

[362] *Ibid.*, vol. 439, p. 249.

[363] *Ibid.*, vol. 11, p. 11.

[364] Voir ci-dessus p. 116, doc. A/CN.4/241/Add.5, article 78, paragraphe 5 des observations.

[365] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 163, et vol. 509, p. 308.

[366] Pour le texte de la Convention internationale des télécommunications, voir Nations Unies, *Annuaire juridique, 1965* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.67.V.3), p. 186.

qu'il a présenté sur la question[367] a été approuvée par la Commission, ce qui ressort du paragraphe 16 des observations générales mentionnées ci-dessus — paragraphe rédigé comme suit :

Pour ce qui est de la nature et de la portée des privilèges et immunités dont jouissent les membres des délégations à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par ces organisations internationales, la Commission adopte le point de vue selon lequel ces privilèges et immunités doivent être fondés sur une synthèse sélective des dispositions pertinentes de la Convention sur les missions spéciales et des dispositions concernant les missions permanentes auprès d'organisations internationales énoncées dans la deuxième partie du présent projet. Ce point de vue résulte d'un certain nombre de faits récents dans la codification du droit diplomatique. Il s'agit notamment de l'évolution qu'a subie l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales et de l'assimilation de leur statut et de leurs immunités au statut et aux immunités diplomatiques. Un autre facteur qu'il convient de mentionner réside en ce que, lors de l'examen et de l'élaboration de son projet d'articles sur les missions spéciales, la Commission : *a*) a préféré donner aux immunités et privilèges des missions spéciales à peu près la même base et la même portée qu'aux immunités et privilèges des missions diplomatiques permanentes, et *b*) a adopté le point de vue selon lequel il est impossible de faire une distinction entre missions spéciales de caractère politique et missions spéciales de caractère technique; toute mission spéciale représente un Etat souverain dans ses relations avec un autre Etat. La Commission est d'avis que, en raison de la nature temporaire de leur tâche, les délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences convoquées par ces organisations occupent, dans le système du droit diplomatique des organisations internationales, une position semblable à celle des missions spéciales dans le cadre de la diplomatie bilatérale. Il s'ensuit que la détermination de leurs privilèges et immunités doit être faite à la lumière de ceux des missions spéciales. Toutefois, compte tenu des ajustements nécessaires du fait que leur tâche est temporaire, les privilèges et immunités de ces délégations doivent refléter le rôle essentiel que joue nécessairement dans leur formulation le droit des organisations internationales[368].

Le Rapporteur spécial n'a pas changé d'avis. Il tient en outre à signaler que, dans leurs observations, les gouvernements et les organisations internationales se sont référés expressément à la plupart des dispositions des articles figurant à la section 2 de la quatrième partie du projet de la Commission. Dans ces conditions, le Rapporteur estime qu'il n'est pas nécessaire, aux fins du présent rapport, de modifier le point de vue de la Commission dans la présentation des articles sur les facilités, privilèges et immunités qu'il doit soumettre à la Commission pour examen et décision finale.

21. Le Rapporteur ne pense pas qu'il convienne d'exprimer un avis sur la distinction suggérée entre les privilèges et immunités à accorder aux délégations aux organes et ceux à accorder aux délégations aux conférences, étant donné qu'aucune explication n'a été donnée à l'appui de cette suggestion.

22. En ce qui concerne l'observation du Gouvernement japonais reproduite au paragraphe 15 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie aux dispositions de l'article 50, qui, comme l'a expliqué la Commission dans son rapport sur sa vingt et unième session, a été mis provisoirement à la fin du groupe d'articles adoptés par la Commission à sa vingt et unième session. Sa place dans l'ensemble du projet sera déterminée ultérieurement par la Commission[369].

Il tient aussi à rappeler le paragraphe 5 du commentaire de la Commission sur l'article 50 et son observation au sujet de l'introduction, dans le projet d'articles, d'une disposition concernant le règlement des différends[370].

23. Le Rapporteur spécial prend acte des renseignements donnés par les secrétariats d'organisations internationales au sujet de leurs règles et de leur pratique en la matière. A cet égard, il renvoie aux dispositions des articles 3 et 4, qui, comme l'a indiqué la Commission dans son commentaire de l'article 79, sont destinées à s'appliquer d'une manière générale à la quatrième partie du projet.

Article 91[371]. — Statut du chef de l'Etat et des personnalités de rang élevé

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission,

On a félicité la Commission du droit international d'avoir inclus dans le projet cette disposition, qui s'inspire de l'article 21 de la Convention sur les missions spéciales[372].

2. Dans ses observations écrites, Le Gouvernement finlandais a exprimé l'avis que

Il conviendrait de préciser dans le projet d'articles le statut des personnalités de rang élevé mentionnées dans cet article, car les références qui sont faites aux visites officielles et au droit international sont insuffisantes à cet égard.

3. Le Gouvernement du Royaume-Uni a indiqué que,

De même que pour la disposition comparable qui figure dans la Convention sur les missions spéciales (à propos de l'adoption de laquelle la délégation du Royaume-Uni avait exposé sa position[373]), [il] ne saurait aisément accepter les conséquences découlant du paragraphe 2, à savoir que certaines personnes autres que le chef de l'Etat et sa suite jouissent de privilèges et immunités en vertu du droit international — par opposition à ceux qui pourraient être accordés à titre de courtoisie — allant au-delà de ceux qui sont envisagés dans les articles suivants.

4. Certains gouvernements ont critiqué l'inclusion de cet article dans le projet. Le Gouvernement suédois estime que

Cet article est superflu. Il se limite, au fond, à stipuler qu'il importe de respecter les règles du droit international touchant le statut des chefs d'Etat et des personnalités de rang élevé.

---

[367] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 23 à 25, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, titre II.

[368] *Ibid.*, p. 311, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[369] *Ibid., 1969*, p. 230, doc. A/7610/Rev.1, note 44.

[370] Voir ci-dessus p. 87, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 50, paragraphe 16 des observations.

[371] Voir ci-dessus note 34.

[372] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 67.

[373] *Ibid., vingt-quatrième session, Annexes*, point 87 de l'ordre du jour, doc. A/7799, par. 177 et 178.

Le Gouvernement turc estime

qu'il n'est pas utile de conserver le texte de l'article 91 dans la convention. Il est opportun de laisser ce sujet au droit international pour être traité selon la coutume.

5. Les Etats-Unis d'Amérique expriment l'avis que

Ce texte n'est pas nécessaire étant donné que les privilèges et immunités visés dans l'article sont déjà accordés par le droit international. Ils ne s'opposent toutefois pas à l'adoption de cet article.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. Le Rapporteur spécial est d'avis — et il reprend pour s'exprimer les termes employés par la Commission au paragraphe 1 du commentaire sur l'article 21 de son projet final sur les missions spéciales[374] — qu'en droit international le rang peut conférer à celui qui en est le titulaire des facilités, privilèges et immunités exceptionnels, qu'il garde lorsqu'il devient membre d'une délégation. A ce propos, il souligne que les facilités, privilèges et immunités dont jouira le chef de l'Etat d'envoi sont, aux termes du paragraphe 2 du commentaire mentionné ci-dessus, ceux que le droit international accorde aux chefs d'Etat *en visite officielle*[375]. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial estime que la disposition de l'article 91, qui reproduit avec les adaptations nécessaires la disposition de l'article 21 de la Convention sur les missions spéciales, paraît encore plus nécessaire à propos des relations entre les Etats et les organisations internationales qu'à propos des relations entre Etats.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 91 se lirait donc comme suit :

Article 91. — Statut du chef de l'Etat et des personnalités de rang élevé

1. Le chef de l'Etat d'envoi, quand il se trouve à la tête d'une délégation à un organe ou à une conférence, jouit, dans l'Etat hôte ou dans un Etat tiers, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international aux chefs d'Etat en visite officielle.

2. Le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères et les autres personnalités de rang élevé, quand ils prennent part à une délégation de l'Etat d'envoi à un organe ou à une conférence, jouissent, dans l'Etat hôte ou dans un Etat tiers, en plus de ce qui est accordé par la présente partie, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international.

Article 92. — Facilités en général, assistance de l'Organisation et inviolabilité des archives et des documents

Les gouvernements et les organisations internationales n'ont pas formulé d'observations concernant l'article 92. Le Rapporteur spécial n'a lui-même aucune observation à faire sur le texte de cet article, et propose donc qu'il soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 92 se lirait comme suit :

Article 92. — Facilités en général, assistance de l'Organisation et inviolabilité des archives et des documents

Les dispositions des articles 22, 24 et 27 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Article 93. — Locaux et logement

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Dans ses observations écrites, le Gouvernement néerlandais indique qu'il

ne voit pas l'analogie qui existerait, selon le commentaire de la Commission, avec l'article 23 de la Convention sur les missions spéciales. Une mission diplomatique spéciale entretient des relations avec l'Etat hôte, alors que les relations qui font l'objet de l'article 93 sont des relations multilatérales, ou bien des relations avec une organisation. En outre, pour autant que l'on sache, c'est souvent le secrétariat de l'organisation qui, dans la pratique, aide les délégués à des conférences ou à des réunions d'un organe à trouver un logement. Confier cette responsabilité à l'Etat hôte serait trop exiger, inutilement, de l'hospitalité de celui-ci. Aussi le Gouvernement néerlandais suggère-t-il de renverser cette disposition et de stipuler que c'est l'organisation qui fournit l'assistance voulue, et qu'en cas de besoin elle reçoit une aide en la matière de l'Etat hôte.

2. Les secrétariats de l'OMS et de l'UIT considèrent que les dispositions de cet article sont inapplicables à ces organisations. Le secrétariat de l'OMS indique que « la pratique de l'OMS jusqu'ici n'a pas été en ce sens », et le secrétariat de l'UIT précise que cette organisation « ne se charge pas de procurer aux délégations des locaux et des logements ».

3. Le Secrétariat de l'ONU renvoie à ses observations d'ordre rédactionnel sur l'article 23[376]. Il ajoute que pour aligner cet article sur le paragraphe 2 de l'article 23, il faudrait mettre le mot « délégation » au pluriel dans chacune des deux phrases. L'article se lirait donc comme suit :

L'Etat hôte aide *les délégations* à un organe ou à une conférence, si elle*s* le demande*nt*, à se procurer les locaux qui *leur* sont nécessaires et à obtenir des logements pour leurs membres. L'Organisation aide, s'il en est besoin, *les délégations* à cet égard (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Le Rapporteur spécial tient à souligner qu'aux termes de l'article 66 du présent projet, concernant le logement et l'assistance, les dispositions des articles 23 et 24 s'appliquent également dans le cas des missions permanentes d'observation. Par souci d'uniformité, il ne peut donc accepter la suggestion du Gouvernement néerlandais (paragraphe 1 ci-dessus).

5. Au sujet des observations formulées par les secrétariats de l'OMS et de l'UIT (paragraphe 2), le Rapporteur spécial renvoie aux dispositions des articles 3 et 4

[374] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 396, doc. A/6709/Rev.1, chap. II, D.

[375] C'est le Rapporteur spécial qui souligne.

[376] Voir ci-dessus p. 48, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 23, paragraphe 2 des observations.

du présent projet et aux observations qu'il a faites à propos de ces articles[377].

6. Quant aux suggestions d'ordre rédactionnel présentées par le Secrétariat de l'ONU (paragraphe 3), le Rapporteur spécial renvoie, sur la question des titres, aux observations générales qu'il a formulées à propos de l'article 23[378]. Il accepte de mettre le mot « délégation » au pluriel et de modifier le texte en conséquence.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que, sauf les modifications de rédaction mentionnées au paragraphe précédent, l'article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 93 se lirait donc comme suit :

Article 93. — Locaux et logement

L'Etat hôte aide les délégations à un organe ou à une conférence, si elles le demandent, à se procurer les locaux qui leur sont nécessaires et à obtenir des logements convenables pour leurs membres. L'Organisation aide, s'il en est besoin, les délégations à cet égard.

Article 94. — Inviolabilité des locaux

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission,

Certains représentants ont insisté pour que le paragraphe 1 de cet article soit aligné sur les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de 1961. Ils ont formulé de sérieuses réserves sur la dernière phrase de ce paragraphe. Selon eux, cette phrase devrait être supprimée et ils ont fait valoir que la disposition qu'elle énonçait imposait des limites au principe de l'inviolabilité des locaux qui pourraient aboutir dans la pratique à le nier virtuellement; la prérogative légale de l'inviolabilité était soumise « en cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique » à l'appréciation subjective de l'Etat hôte au préjudice des droits de l'Etat d'envoi. Outre qu'elle ouvrait la voie à des abus, la disposition était rédigée de manière ambiguë et pourrait donc, en conséquence, donner lieu à des malentendus et susciter des différends. On a noté que l'expression « qui menace gravement la sécurité publique » se rapportait seulement à « autre sinistre », si bien qu'il semblerait qu'« en cas d'incendie » les autorités locales pourraient pénétrer dans les locaux même si la sécurité publique n'était pas gravement menacée. En outre, on pourrait interpréter la phrase « et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du chef de la mission ou du chef de la mission diplomatique permanente » comme signifiant que les autorités locales auraient la possibilité de pénétrer dans les locaux de la délégation même si le chef de la délégation ou de la mission diplomatique permanente s'y opposait formellement en faisant valoir que, selon lui, la sécurité publique n'était pas gravement menacée[379].

2. Dans ses observations écrites, le Gouvernement pakistanais a souligné

l'importance qu'il attache à l'inviolabilité des locaux où est établie une délégation à un organe ou à une conférence. Il voudrait faire part de l'inquiétude que lui cause la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 94 [...]. Le Gouvernement pakistanais pense que l'inviolabilité doit être strictement observée, et qu'aucun assouplissement ne doit être toléré sans le consentement exprès des intéressés.

Le Gouvernement hongrois estime qu'il conviendrait de supprimer la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article :

De la sorte, ce paragraphe reprendrait exactement le juste principe consacré à l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et accepté par la grande majorité des Etats.

3. Le Gouvernement du Royaume-Uni a exprimé l'avis que

Les obligations qui découleraient de [cet article] iraient au-delà des dispositions prévues par les conventions en vigueur. Il est très malaisé d'imaginer comment des obligations aussi générales pourraient être exécutées dans la pratique en ce qui concerne toutes les délégations et tous les délégués auprès d'organes d'organisations internationales et de conférences réunies sous leurs auspices, cela sous réserve, bien entendu, du cas où une protection spéciale est nécessaire dans une situation particulière.

Les Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a mis en doute « le bien-fondé du paragraphe 1 de l'article ».

Le Gouvernement suédois estime que

On peut douter que les dispositions concernant l'inviolabilité des locaux d'une délégation répondent à une vision réaliste de la situation, particulièrement lorsque ces dispositions sont étendues, aux termes des articles 99 et 105, au logement privé des membres de la délégation.

Pour le Gouvernement turc, « l'application des paragraphes 1 et 2 paraît très difficile, bien qu'il soit opportun de les maintenir d'après l'apparence ».

4. Le Gouvernement turc a ajouté qu'aux paragraphes 1 et 2 : « Il s'agit plutôt d'hôtels. Il n'est pas possible d'appliquer aux bâtiments commerciaux les dispositions relatives aux locaux occupés par la mission. » Le Gouvernement canadien a fait valoir que « les délégations sont souvent installées dans des bâtiments commerciaux ». Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le Gouvernement suédois ont fait observer que les membres de délégations sont le plus souvent logés pour de courtes périodes et dans des hôtels situés en différentes parties du lieu où se tient la conférence. Le Gouvernement des Etats-Unis pose alors la question suivante :

Est-ce là ce qu'on entend par « les locaux dans lesquels une délégation [...] est installée »? Les Etats-Unis estiment qu'il serait nécessaire de définir ce membre de phrase, comme il est suggéré dans le commentaire. Il ne semble pas raisonnable de garantir l'inviolabilité des chambres d'hôtel. Le fonctionnement normal d'un hôtel nécessite que du personnel de service entre dans les chambres; on ne peut s'attendre qu'un hôtel accepte que ses méthodes de travail habituelles soient troublées parce qu'un membre d'une délégation fait partie de la clientèle. D'autre part, si par « locaux », on entend ceux de la mission permanente, le projet d'article 25 prévoit déjà la protection nécessaire.

Le Gouvernement suédois a exprimé l'avis que

Dans le cas d'une conférence relativement importante, il se pourrait que la tâche imposée [...] aux autorités de l'Etat hôte soit pratiquement impossible à remplir. L'interprétation de l'article 94 dépend bien entendu de la signification précise que l'on entend donner à l'expression « toutes mesures appropriées ».

5. Au sujet du paragraphe 3 de l'article, le Gouvernement néerlandais renvoie à ses observations concernant

---

[377] Voir ci-dessus p. 26, doc. A/CN.4/241 et Add.1 et 2, articles 3 et 4, paragraphes 102 et suivants des observations.

[378] Voir ci-dessus p. 48, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 23, paragraphe 7 des observations.

[379] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 68.

l'article 25[380], et rappelle sa position en ce qui concerne « l'analogie qui existerait, selon la Commission, avec les missions spéciales »[381].

6. De l'avis du Gouvernement suédois,

Il serait bon de réexaminer [cet article] afin de formuler avec plus de précision les obligations qui en découlent, et, parallèlement, d'en limiter la portée aux tâches qu'il est possible de remplir.

Le Gouvernement turc suggère,

pour éviter tous différends éventuels, [...] de supprimer les deux paragraphes susmentionnés [paragraphes 1 et 2], ou au moins de les remanier d'une façon satisfaisante afin que l'obligation prévue soit un peu allégée.

Le Gouvernement canadien serait lui aussi partisan de remanier l'article.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. Le Rapporteur spécial souligne que l'article 94 s'inspire de l'article 25 de la Convention sur les missions spéciales. Outre ses remarques faites à propos des observations générales relatives à la section 2 de la quatrième partie[382], le Rapporteur spécial tient à rappeler le commentaire que la Commission a joint au présent article, selon lequel

L'inviolabilité des locaux des délégations et l'inviolabilité des locaux des missions spéciales soulèvent des problèmes identiques, car les unes et les autres sont habituellement installées dans un hôtel ou dans d'autres locaux temporaires, tels que des bureaux dans les locaux d'une mission diplomatique permanente.

Il fait observer en outre que la Convention sur les missions spéciales ne donne pas de définition des « locaux de la mission spéciale », omission qui est peut-être justifiée par le caractère temporaire de ces missions.

8. Pour ce qui est de la question générale soulevée par les observations relatives à la disposition de la dernière phrase du paragraphe 1, le Rapporteur spécial renvoie à sa réponse aux observations analogues formulées à propos des articles 25 et 67[383].

9. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que cet article soit maintenu sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 94. — Inviolabilité des locaux

1. Les locaux dans lesquels une délégation à un organe ou à une conférence est installée sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat hôte d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la délégation ou, le cas échéant, du chef de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi accrédité auprès de l'Etat hôte. Ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique, et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du chef de la délégation ou du chef de la mission diplomatique permanente.

2. L'Etat hôte a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la délégation ne soient envahis ou endommagés, la paix de la délégation troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux de la délégation, leur ameublement, les autres biens servant au fonctionnement de la délégation et ses moyens de transport ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

Article 95. — Exemption fiscale des locaux de la délégation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Dans ses observations écrites, le Gouvernement suisse a estimé que

La référence à la nature des fonctions exercées par une délégation introduit un élément qui peut prêter à des difficultés d'interprétation et qui n'est peut-être pas indispensable. On pourrait biffer cette précision et commencer l'article par : « Pour la durée des fonctions... ».

2. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a exprimé l'avis que « cet article a besoin d'être défini plus clairement ».

3. Le Gouvernement canadien a déclaré que cet article offre l'exemple

de problèmes administratifs concrets susceptibles de se poser à un pays ayant souscrit [à l'article] sous [sa] forme actuelle. Il conviendrait de remanier le texte [...] en se plaçant dans une optique fonctionnelle.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. En ce qui concerne la remarque du Gouvernement canadien (paragraphe 3 ci-dessus), le Rapporteur spécial rappelle l'observation qu'il a formulée dans le contexte des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie[384], et tient à indiquer que, comme la Commission l'a expliqué dans son commentaire de cet article, l'article 95 « diffère de l'article 26 (missions permanentes) en ce que l'exemption fiscale est liée à la nature et à la durée des fonctions exercées par la délégation ». Le Rapporteur spécial est néanmoins d'accord avec le Gouvernement des Etats-Unis pour considérer que l'article « a besoin d'être défini plus clairement », point de vue qui est aussi celui du Gouvernement suisse en ce qui concerne la référence à la nature des fonctions exercées. Comme l'adoption de la suggestion du Gouvernement suisse impliquerait que soit rédigée, au sujet des délégations, une disposition similaire (mais conçue dans des termes différents) à celle qui est utilisée au sujet des missions permanentes (ainsi que des missions permanentes d'observation) et des missions spéciales, le Rapporteur spécial propose de revenir au modèle de l'article 26 du projet, pour assurer l'uniformité et la conformité des différentes parties d'un même texte. L'article 95 se lirait donc comme suit :

---

[380] Voir ci-dessus p. 51, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 25, paragraphe 12 des observations.

[381] Voir ci-dessus article 93, paragraphe 1 des observations.

[382] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

[383] Voir ci-dessus p. 51, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 25, paragraphes 15 et 20 des observations, et p. 110, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 67, paragraphe 6 des observations.

[384] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

Article 95. — Exemption fiscale des locaux de la délégation

1. L'Etat d'envoi ou les membres d'une délégation à un organe ou à une conférence agissant pour le compte de celle-ci sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux occupés par la délégation, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat hôte, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi ou avec un membre de la délégation.

Article 96. — Liberté de mouvement

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le secrétariat de l'OMS a noté que

En règle générale l'OMS a toujours refusé qu'une quelconque discrimination soit faite par le pays hôte entre les délégués participant à une conférence. Dans un cas très particulier, cependant, elle avait accepté qu'une certaine restriction aux mouvements d'une délégation d'un pays donné soit établie, mais cette hypothèse n'a pas été concrétisée, la conférence ayant été par la suite transférée en un autre lieu en raison de changements politiques importants intervenus dans le pays considéré.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

2. Le Rapporteur spécial prend note de l'information fournie par le secrétariat de l'OMS, qui ne semble appeler aucune observation de sa part. Il propose de conserver l'article 96 sous sa forme actuelle, c'est-à-dire :

Article 96. — Liberté de mouvement

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat hôte assure à tous les membres d'une délégation à un organe ou à une conférence la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la délégation.

Article 97. — Liberté de communication

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Secrétariat de l'ONU a indiqué que la suggestion d'ordre rédactionnel qu'il avait formulée au sujet du texte anglais de l'article 29, paragraphe 7, s'appliquait aussi à l'article 97, paragraphe 8 (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

2. Le Rapporteur spécial rappelle l'observation qu'il a faite à propos de l'article 29 sur la suggestion mentionnée par le Secrétariat de l'ONU[385]. Dans ces conditions, il propose de conserver l'article 97 sous sa forme actuelle, qui est la suivante :

Article 97. — Liberté de communication

1. L'Etat hôte permet et protège la libre communication d'une délégation à un organe ou à une conférence pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement de l'Etat d'envoi ainsi qu'avec ses missions diplomatiques, postes consulaires, missions permanentes, missions permanentes d'observation, missions spéciales et délégations, où qu'ils se trouvent, la délégation peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers et des messages en code ou en chiffre. Toutefois, la délégation ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat hôte.

2. La correspondance officielle de la délégation est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la délégation et à ses fonctions.

3. Lorsqu'il lui est possible de le faire dans la pratique, la délégation utilise les moyens de communication, y compris la valise et le courrier, de la mission diplomatique permanente, de la mission permanente ou de la mission permanente d'observation de l'Etat d'envoi.

4. La valise de la délégation ne doit être ni ouverte ni retenue.

5. Les colis constituant la valise de la délégation doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à l'usage officiel de la délégation.

6. Le courrier de la délégation, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise, est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'Etat hôte. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

7. L'Etat d'envoi ou la délégation peut nommer des courriers *ad hoc* de la délégation. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 6 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier *ad hoc* aura remis au destinataire la valise de la délégation, dont il a la charge.

8. La valise de la délégation peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial, qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme courrier de la délégation. A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes, la délégation peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.

Article 98. — Inviolabilité de la personne

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. De l'avis du Gouvernement finlandais, « les enlèvements de diplomates qui ont eu lieu récemment mettent en relief l'importance des dispositions de cet article ».

2. Le Gouvernement du Royaume-Uni a fait observer que

La disposition correspondante qui figure dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées ne prévoit pas une inviolabilité de la personne de caractère aussi général. De l'avis [de ce gouvernement], un tel changement ne semble pas justifié.

[385] Voir ci-dessus p. 57, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 29, paragraphe 9 des observations.

3. Le Gouvernement du Canada et celui des Pays-Bas ont présenté leurs observations au sujet de l'article 98 à propos des articles 95[386] et 100[387], respectivement.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. En ce qui concerne la remarque du Gouvernement du Royaume-Uni (paragraphe 2 ci-dessus), le Rapporteur spécial renvoie à l'observation qu'il a formulée au sujet des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie[388].

5. Pour ce qui est des observations des Gouvernements du Canada et des Pays-Bas (paragraphe 3), le Rapporteur renvoie aux observations qu'il a formulées sur les remarques correspondantes faites à propos des observations générales relatives à la section 2[389] et de l'article 95[390].

6. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver cet article sous sa forme actuelle. L'article 98 se lirait donc comme suit :

Article 98. — Inviolabilité de la personne

La personne des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence, ainsi que celle des membres du personnel diplomatique de celle-ci, est inviolable. Ils ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat hôte les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Article 99. — Inviolabilité du logement privé

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les Gouvernements du Royaume-Uni, de la Suède, des Etats-Unis d'Amérique, du Canada et des Pays-Bas ont présenté leurs observations sur l'article 99 à propos des articles 94[391], 95[392] et 100[393].

2. Le Gouvernement japonais a exprimé l'avis que

Cet article paraît imposer un fardeau excessif à l'Etat hôte en exigeant de lui qu'il accorde une protection spéciale aux membres des délégations. La Commission voudra peut-être réexaminer la formulation de cet article eu égard au caractère temporaire de la tâche et du logement des membres des délégations.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Tout en signalant que l'article 99 reproduit, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de l'article 30 de la Convention sur les missions spéciales, le Rapporteur spécial renvoie aux remarques qu'il a formulées au sujet des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie[394] et des observations relatives aux articles 94[395] et 95[396].

4. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de conserver cet article sous sa forme actuelle. Sous réserve de l'adjonction au paragraphe 2 du numéro qui a été omis en attendant qu'une décision soit prise au sujet de l'article 100, l'article 99 se lirait donc comme suit :

Article 99. — Inviolabilité du logement privé

1. Le logement privé des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et des membres du personnel diplomatique de celle-ci jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la délégation.

2. Leurs documents, leur correspondance et, sous réserve du paragraphe ... de l'article 100, leurs biens jouissent également de l'inviolabilité.

Article 100. — Immunité de juridiction

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission,

Certains représentants ont exprimé une préférence pour la version A de cet article, parce qu'elle était de portée plus large et directement fondée sur l'article correspondant de la Convention sur les missions spéciales, de 1969. D'autres ont déclaré préférer la version B, parce qu'ils considéraient que toutes les garanties nécessaires aux délégations pour le bon exercice de leurs fonctions y étaient énoncées ou parce qu'ils estimaient que la future convention devait pouvoir être acceptée par le plus grand nombre possible d'Etats. D'autres représentants ont expressément réservé leur position pour le moment[397].

2. Dans leurs observations écrites, les Gouvernements de Madagascar et de la Hongrie et le secrétariat de l'AIEA ont exprimé une préférence pour la version A. A l'appui de sa position, le Gouvernement malgache a fait valoir qu'à son avis

La version B provoquerait les mêmes difficultés d'interprétation en ce qui concerne la définition des « actes accomplis en dehors des fonctions officielles » que celles déjà rencontrées au cours de l'analyse de l'article 32 du projet [398].

Pour cette raison, l'adoption de la version A, d'une rédaction plus nette et mieux délimitée, lui paraît préférable.

Le Gouvernement hongrois a estimé que « la version B restreint sans raison l'immunité de juridiction civile et administrative accordée aux représentants d'Etats membres d'une organisation internationale ».

---

[386] Voir ci-dessus article 95, paragraphe 3 des observations.

[387] Voir ci-dessous article 100, paragraphe 3 des observations.

[388] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

[389] *Ibid.*

[390] Voir ci-dessus article 95, paragraphe 4 des observations.

[391] Voir ci-dessus article 94, paragraphes 3, 4 et 6 des observations.

[392] Voir ci-dessus article 95, paragraphe 2 des observations.

[393] Voir ci-dessous article 100, paragraphe 3 des observations.

[394] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

[395] Voir ci-dessus article 94, paragraphe 7 des observations.

[396] Voir ci-dessus article 95, paragraphe 4 des observations.

[397] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 69.

[398] Voir ci-dessus p. 60, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 32, paragraphe 12 des observations.

Le secrétariat de l'AIEA a fait observer que la version A

s'inspire de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de la Convention sur les missions spéciales, qui, à [son] avis, correspondent mieux aux idées qui prévalent actuellement sur la question que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, plus ancienne.

3. Les Gouvernements du Canada, des Etats-Unis d'Amérique, de la Finlande, de la France, du Japon, du Pakistan, des Pays-Bas, de la Suède, de la Suisse et de la Turquie ont exprimé une préférence pour la version B. A l'appui de sa position, le Gouvernement suisse a fait valoir les « liens assez lâches que les délégués ont dans l'Etat hôte, où ils ne séjournent que temporairement », ajoutant que, « au vu de ces circonstances, le texte ainsi conçu assure une protection suffisante ». Le Gouvernement finlandais a fait observer que

le personnel des délégations appartient généralement à plusieurs catégories différentes et que les dispositions d'autres articles (articles 82, 95 et 96) visent à permettre aux délégations d'accomplir leurs fonctions dans des conditions satisfaisantes.

Le Gouvernement néerlandais a marqué sa préférence pour « des dispositions limitant l'immunité aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions de la délégation ». Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a renvoyé à ses observations sur les projets d'articles 30, 32 et 45. Le Gouvernement français a fait valoir « la pratique suivie en la matière » et le « champ d'application propre au projet ».

4. Le Gouvernement français n'a cependant pas considéré que la version B était

parfaitement satisfaisante, dans la mesure où elle assurerait à ses bénéficiaires une immunité de juridiction totale qui n'est pas prévue par l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

De même, le Gouvernement du Royaume-Uni a déclaré que

Les deux versions proposées par la Commission diffèrent sensiblement du point de vue adopté en la matière dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées. La version A s'inspire de la Convention sur les missions spéciales — que le Gouvernement du Royaume-Uni, comme on l'a déjà exposé, ne considère pas comme constituant un précédent approprié. Cependant, la version B elle-même prévoit l'immunité de juridiction pénale pour ce qui est des actes accomplis par un représentant hors de l'exercice de ses fonctions. Aux termes des Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées, l'immunité ne porte que sur l'arrestation et sur la détention en ce qui concerne ces actes, et il n'est nullement question d'une immunité de juridiction en tant que telle. Le Gouvernement du Royaume-Uni n'est pas d'avis qu'il serait justifié de s'écarter de la pratique existante.

5. Le Gouvernement néerlandais a soumis à l'examen de la Commission

une disposition supplémentaire autorisant l'Etat hôte à exiger que les représentants et les membres des délégations soient couverts par une assurance aux tiers conformément à la législation de l'Etat hôte, cette assurance devant couvrir également les accidents qui pourraient se produire pendant l'accomplissement de leurs fonctions officielles. Une telle disposition est particulièrement importante dans le cas des Etats où la responsabilité civile pour les dommages causés dépend de l'existence d'une responsabilité pénale.

A cet égard, le Gouvernement malgache a indiqué que

Les observations déjà faites au sujet de la disposition visant les actions nées d'un accident de la circulation [399] peuvent être renouvelées en ce qui concerne l'alinéa *d* du paragraphe 2 de l'article 100 (version A).

6. Le Gouvernement néerlandais a dit aussi :

Il conviendrait d'inclure une disposition relative au règlement des litiges en matière civile telle que celle que la Commission envisage au paragraphe 4 de son commentaire de l'article 100.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. Le Rapporteur spécial note que, dans leurs observations écrites sur ce point, dix gouvernements et organisations internationales ont exprimé une préférence pour la version B, et trois se sont prononcés en faveur de la version A. Ne voulant pas préjuger des conclusions que la Commission voudra peut-être tirer de cette situation, le Rapporteur spécial estime, aux fins du présent rapport, devoir inclure les deux versions de l'article 100 dans le texte qu'il présente à la Commission pour examen et décision finale.

8. En ce qui concerne les remarques des Gouvernements de la France et du Royaume-Uni mentionnées au paragraphe 4 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à l'observation qu'il a formulée dans le contexte des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie [400].

9. Pour ce qui est des observations des Gouvernements des Pays-Bas et de Madagascar au sujet de l'inclusion d'une disposition relative à l'assurance (paragraphe 5 ci-dessus), le Rapporteur spécial réaffirme la position qu'il a prise au sujet d'observations analogues dans le contexte de l'article 32 [401].

10. Quant à l'observation du Gouvernement néerlandais concernant l'inclusion d'une disposition relative au règlement des litiges en matière civile (paragraphe 6 ci-dessus), le Rapporteur spécial tient à indiquer que, ainsi qu'il est dit au paragraphe 4 de son commentaire de cet article, la Commission a préféré, avant de décider d'inclure ou non une telle disposition, attendre de s'être prononcée pour l'une ou l'autre des deux versions de l'article 100.

11. Les deux versions qui ont été adoptées par la Commission avant d'être soumises aux gouvernements et aux organisations internationales étaient ainsi conçues :

Article 100. — Immunité de juridiction

VERSION A

1. Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat hôte.

2. Ils jouissent également de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte, sauf s'il s'agit :

---

399 *Ibid.*

400 Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

401 Voir ci-dessus p. 61, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 32, paragraphes 19, 21 et 23 des observations.

a) D'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que la personne intéressée ne le possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la délégation;

b) D'une action concernant une succession dans laquelle la personne intéressée figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'Etat d'envoi;

c) D'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par la personne intéressée dans l'Etat hôte en dehors de ses fonctions officielles;

d) D'une action en réparation pour dommage résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles de la personne intéressée.

3. Les représentants dans la délégation et les membres du personnel diplomatique de celle-ci ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

4. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard d'un représentant dans la délégation ou d'un membre du personnel diplomatique de celle-ci, sauf dans les cas prévus aux alinéas *a*, *b*, *c* et *d* du paragraphe 2 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.

5. L'immunité de juridiction des représentants dans la délégation et des membres du personnel diplomatique de celle-ci ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'Etat d'envoi.

VERSION B

1. Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat hôte.

2. *a*) Les représentants et les membres du personnel diplomatique de la délégation jouissent de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte en ce qui concerne tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles;

***b*) Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard d'un représentant ou d'un membre du personnel diplomatique de la délégation à moins que l'exécution ne puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.**

3. Les représentants et les membres du personnel diplomatique de la délégation ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

4. L'immunité de juridiction des représentants et des membres du personnel diplomatique de la délégation ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'Etat d'envoi.

Article 101. — Renonciation à l'immunité

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission [402], l'article 101 a donné lieu à des observations analogues à celles qui ont été mentionnées à propos de l'article 71 du projet [403].

2. Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni constate que

Ce projet d'article ne fait pas état de la disposition en vertu de laquelle l'Etat d'envoi est tenu de renoncer à l'immunité dans certaines circonstances, disposition qui figure dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées. Cette disposition s'est avérée très utile dans la pratique.

3. Le Gouvernement turc exprime l'avis que,

En tenant compte du fait que les immunités sont accordées dans l'intérêt des fonctions exercées, il faut ajouter un nouveau paragraphe prévoyant la renonciation aux immunités non justifiées par l'intérêt de la fonction.

4. Le Gouvernement suisse fait référence à ses observations concernant les articles 33 [404] et 34 [405].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. Au sujet des avis exprimés à la Sixième Commission dont il est question au paragraphe 1 ci-dessus, le Rapporteur spécial rappelle la réponse qu'il a donnée aux observations analogues concernant l'article 71 [406].

6. Pour ce qui est des observations formulées par le Gouvernement du Royaume-Uni (paragraphe 2) et le Gouvernement turc (paragraphe 3), le Rapporteur spécial rappelle ce qu'il a dit plus haut dans le cadre des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie [407].

7. Le Rapporteur spécial rappelle aussi sa réponse aux observations du Gouvernement suisse concernant l'article 33 [408].

8. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que cet article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 101 serait donc ainsi conçu :

Article 101. — Renonciation à l'immunité

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'immunité de juridiction des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et des membres du personnel diplomatique de celle-ci ainsi que des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'article 105.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si l'une des personnes visées au paragraphe 1 du présent article engage une procédure, elle n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Article 102. — Exemption des impôts et taxes

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement suisse déclare :

La réglementation assez détaillée de cet article ne semble pas appelée à trouver une grande application pratique, puisque les

[402] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 62.

[403] Voir ci-dessus p. 113, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 71, paragraphe 1 des observations.

[404] Voir ci-dessus p. 61, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 33, paragraphe 2 des observations.

[405] *Ibid.*, p. 63, article 34, paragraphe 3 des observations.

[406] Voir ci-dessus p. 113, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 71, paragraphe 3 des observations.

[407] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

[408] Voir ci-dessus p. 62, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 33, paragraphe 8 des observations.

délégués n'ont en principe pas de domicile dans l'Etat hôte, ou que, s'ils l'ont, ils y auront généralement un statut diplomatique. Il pourrait par conséquent être indiqué de chercher à simplifier la rédaction de cet article en le réduisant à l'énoncé d'un simple principe. On pourrait songer à un libellé proche de ce qui suit :

« Le séjour dans l'Etat hôte des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et des membres du personnel diplomatique de celle-ci ne sera jamais un motif d'assujettissement à des impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, auxquels ces personnes n'auraient pas été soumises à défaut de revêtir une telle qualité. »

L'idée de ce texte est que les délégués sont soumis aux taxes qui atteignent toute personne présente sur le territoire à quelque titre que ce soit, même de simple passage (ainsi, les impôts indirects visés à l'alinéa *a*, perçus lors d'achats, ou ceux prévus à l'alinéa *e*), et à celles qui les frappent à un autre titre, indépendant de leur présence sur le territoire (al. *b* à *d*) — soit précisément les dérogations énumérées dans le projet actuel —, tandis qu'il y a exemption pour toutes les autres taxes, généralement fondées sur l'existence d'un domicile ou séjour sur le territoire.

2. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique est d'avis que

Il n'est pas possible d'exempter les membres d'une délégation de l'impôt sur les ventes et d'autres taxes de même nature. La période relativement courte pendant laquelle la plupart des délégations séjournent dans le pays hôte et les faibles sommes en jeu ne justifient pas le fardeau administratif important qu'entraîneraient des arrangements en vue du remboursement de ces taxes.

Le Gouvernement canadien fait figurer l'article 102 parmi ceux auxquels s'applique l'observation qui a été rapportée à propos de l'article 95 [409].

3. Le Gouvernement du Royaume-Uni estime que l'article

[diffère] sensiblement des dispositions figurant dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées. [Il] ne saurait accepter le point de vue selon lequel il y aurait intérêt à s'écarter ainsi des dispositions desdites conventions.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Au sujet des observations formulées par le Gouvernement suisse (paragraphe 1 ci-dessus) et le Gouvernement des Etats-Unis (paragraphe 2), le Rapporteur spécial souligne de manière générale que la Commission, comme elle l'a précisé dans le commentaire sur cet article, « a jugé qu'il était souhaitable de s'en tenir au modèle établi dans la Convention sur les relations diplomatiques ». Il ajoute que ce principe a été suivi dans la Convention sur les missions spéciales et dans l'article 36 du présent projet — sur les missions permanentes —, dont (par l'article 69, paragraphe 1) les dispositions sont étendues aux missions permanentes d'observation.

5. Au sujet des observations formulées par le Gouvernement canadien (paragraphe 2) et le Gouvernement du Royaume-Uni (paragraphe 3), le Rapporteur spécial rappelle la réponse qu'il a faite à ce sujet dans le cadre des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie [410].

6. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial ne propose aucune modification au texte de l'article 102, reproduit ci-dessous.

Article 102. — Exemption des impôts et taxes

Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, à l'exception :

***a*) Des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;**

***b*) Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que la personne en cause ne les possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la délégation;**

***c*) Des droits de succession perçus par l'Etat hôte, sous réserve des dispositions de l'article 109;**

***d*) Des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat hôte et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat hôte;**

***e*) Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;**

***f*) Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre, sous réserve des dispositions de l'article 95.**

Article 103. — Exemption douanière

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique estime qu'il est « important d'uniformiser les articles 38 et 103 du point de vue de la forme ».

2. Le Gouvernement canadien estime que

L'article pourrait être libellé sous une forme résumée de la façon suivante :

« L'Etat hôte fera tout ce qui est nécessaire pour faciliter l'entrée et accorder l'exemption des droits de douane, [...] en ce qui concerne les articles destinés à l'usage officiel d'une délégation, y compris le bagage personnel des représentants dans la délégation. »

3. Le Gouvernement finlandais exprime l'avis que

La qualité des représentants devra être précisée dans leur passeport ou dans un document distinct qui leur sera délivré, sans quoi les dispositions de cet article risquent d'être difficiles à appliquer.

4. Selon le Gouvernement japonais,

L'alinéa *b* du paragraphe 1 devrait être supprimé. Eu égard au caractère temporaire de la tâche des délégations, l'exemption des droits de douane et l'exemption de l'inspection des objets destinés à l'usage personnel des membres de la délégation ne paraissent pas justifiées.

5. Le Gouvernement du Royaume-Uni applique aussi à l'article 103 les observations rapportées à propos de l'article 102 [411].

6. Dans ses propositions d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU rappelle le commentaire de la Commis-

[409] Voir ci-dessus article 95, paragraphe 2 des observations.

[410] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

[411] Voir ci-dessus article 102, paragraphe 3 des observations.

sion sur cet article et dit qu'il ne présente donc pas d'observations au sujet de l'article 103 (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

7. Le Rapporteur spécial tient à souligner que l'article 103 reproduit, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de l'article 35 de la Convention sur les missions spéciales. A ce sujet, il rappelle ce qu'il a dit dans le cadre des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie [412]. Le Rapporteur spécial rappelle aussi l'observation qu'il a faite à propos de l'article 102 [413] et qui, selon lui, a une valeur générale.

8. Etant donné que la Commission, dans son commentaire de l'article 103, annonce son intention d'examiner, lors de la deuxième lecture du projet, certaines différences qui apparaissent entre le libellé de cet article et celui de l'article 38 (missions permanentes), le Rapporteur spécial ne croit pas devoir modifier la rédaction du texte avant de le soumettre à la Commission pour décision finale. En ce qui concerne l'une de ces différences, il se borne à rappeler que, pour l'article 38, il a accepté la suggestion d'ordre rédactionnel du Secrétariat de l'ONU tendant à remplacer, dans le texte anglais de la dernière phrase du paragraphe 2, le mot « such » par les mots « in such cases », expression employée dans la phrase correspondante de l'article 103 [414].

9. Compte tenu de ce qui précède, et sous réserve du nouvel examen dont il est question au paragraphe précédent, le Rapporteur spécial propose que cet article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 103 serait donc ainsi conçu :

Article 103. — Exemption douanière

1. Dans les limites des dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat hôte autorise l'entrée et accorde l'exemption des droits de douane, taxes et redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues, en ce qui concerne :

***a*) Les objets destinés à l'usage officiel d'une délégation à un organe ou à une conférence;**

***b*) Les objets destinés à l'usage personnel des représentants dans la délégation et des membres du personnel diplomatique de celle-ci.**

2. Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci sont exempts de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1 du présent article, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat hôte. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne qui bénéficie de l'exemption ou de son représentant autorisé.

Article 104. — Exemption de la législation sur la sécurité sociale, des prestations personnelles, et des lois concernant l'acquisition de la nationalité

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement canadien estime que,

Au lieu de renvoyer aux dispositions des articles 35, 37 et 39, l'article devrait simplement déclarer que les membres des délégations seront exemptés de la législation sur la sécurité sociale, des prestations personnelles et des lois concernant l'acquisition de la nationalité.

2. Le Secrétariat de l'ONU suggère que, dans le texte anglais, « les majuscules du titre soient remplacées par des minuscules, par souci d'uniformité avec les autres titres » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Le Rapporteur spécial rappelle ce qu'il a dit dans le cadre des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie [415] et à propos de l'article 102 [416]; il est d'avis que le libellé suggéré rendrait le texte vague et imprécis.

4. Le Rapporteur spécial note que la modification suggérée par le Secrétariat de l'ONU est déjà incorporée dans la version imprimée du rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-deuxième session [417].

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article 104 soit maintenu sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 104. — Exemption de la législation sur la sécurité sociale, des prestations personnelles, et des lois concernant l'acquisition de la nationalité

Les dispositions des articles 35, 37 et 39 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Article 105. — Privilèges et immunités d'autres personnes

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Selon le Gouvernement japonais,

Il paraît suffisant d'accorder aux membres de la famille des représentants et du personnel diplomatique les privilèges et immunités prévus à l'article 104 (Exemption de la législation sur la sécurité sociale, des prestations personnelles, et des lois concernant l'acquisition de la nationalité).

2. Le Gouvernement suédois renvoie à ses observations concernant l'article 94 [418].

---

[412] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

[413] Voir ci-dessus article 102, paragraphe 4 des observations.

[414] Voir ci-dessus p. 68, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 38, paragraphes 3 et 7 des observations.

[415] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

[416] Voir ci-dessus article 102, paragraphe 4 des observations.

[417] Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1970*, vol. II, p. 296, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[418] Voir ci-dessus article 94, paragraphes 3, 4 et 6 des observations.

3. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique renvoie à ses observations concernant l'article 40 et indique que, « si la version B de l'article 100 — qui est la meilleure — est adoptée, le paragraphe 2 de l'article 105 devra être révisé ». Le Gouvernement finlandais a formulé une observation analogue.

4. Le Secrétariat de l'ONU a présenté trois suggestions d'ordre rédactionnel concernant le texte anglais du paragraphe 2 :

1) Le mot « immunities », après « except that the », devrait être remplacé par « immunity » (au singulier), comme au paragraphe 2 de l'article 100 (versions A et B) et dans le passage correspondant de l'article 36 de la Convention sur les missions spéciales.

2) Les mots « specified in paragraph 2 of article 100 » devraient être reportés après les mots « host State »; c'est là l'ordre normal — celui qui est suivi dans l'article 36 de la Convention sur les missions spéciales.

3) Dans la deuxième phrase, le mot « mentioned » devrait être remplacé par « specified », qui est employé ailleurs dans cet article pour des renvois analogues (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

5. Le Rapporteur spécial souligne que l'article 105 s'inspire des articles 36 à 39 de la Convention sur les missions spéciales et de l'article 40 du présent projet; à cet égard, il renvoie aux remarques qu'il a formulées à propos des observations générales sur la section 2 de la quatrième partie [419]. Il rappelle aussi la réponse qu'il a faite aux observations du Gouvernement suédois mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus et concernant l'article 94 [420].

6. Le Rapporteur spécial accepte les suggestions rédactionnelles du Secrétariat de l'ONU (paragraphe 4 ci-dessus). Mais, tant que la Commission n'a pas choisi entre les deux variantes proposées pour l'article 100, il ne croit pas devoir apporter d'autres modifications de rédaction au texte de l'article qu'il soumet à la Commission dans le présent rapport.

7. Sous réserve de la décision qui sera prise pour le texte final de l'article 100 et des modifications du texte anglais mentionnées au paragraphe précédent, le Rapporteur spécial propose que cet article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 105 serait donc ainsi conçu :

Article 105. — Privilèges et immunités d'autres personnes

1. Si des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence ou des membres du personnel diplomatique de celle-ci sont accompagnés de membres de leurs familles, ces derniers bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 98, 99, 100, 101, 102, 103 et 104 pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte ou n'y aient pas leur résidence permanente.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la délégation bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 98, 99, 100, 101, 102 et 104, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte mentionnée au paragraphe 2 de l'article 100 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au paragraphe 1 de l'article 103 pour ce qui est des objets importés lors de leur entrée sur le territoire de l'Etat hôte pour assister à la réunion de l'organe ou de la conférence. Les membres de leurs familles qui les accompagnent et qui ne sont pas ressortissants de l'Etat hôte ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient des mêmes privilèges et immunités.

3. Les membres du personnel de service de la délégation bénéficient de l'immunité de la juridiction de l'Etat hôte pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l'exemption de la législation sur la sécurité sociale prévue à l'article 104.

4. Les personnes au service privé des membres de la délégation sont exemptes des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, elles ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat hôte. Toutefois, l'Etat hôte doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la délégation.

Article 106. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte

Ni les gouvernements ni les organisations internationales n'ont présenté d'observations au sujet de l'article 106. Le Rapporteur spécial n'a pas d'observations à faire sur le texte de cet article, et propose donc de le maintenir sous sa forme actuelle. L'article 106 se lirait donc comme suit :

Article 106. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte

Les dispositions de l'article 41 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Article 107. — Privilèges et immunités en cas de fonctions multiples

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement néerlandais a renvoyé à ses observations au sujet du paragraphe 2 de l'article 59 [421].

2. Le Secrétariat de l'ONU a proposé de remplacer, dans le texte anglais, les mots « the privileges » par « *their* privileges », ce qui correspond au libellé du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sur les missions spéciales et du paragraphe 2 de l'article 59 (Composition de la mission permanente d'observation) [A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Le Rapporteur spécial rappelle sa réponse aux observations que le Gouvernement néerlandais a présentées au sujet de l'article 59 [422].

[419] Voir ci-dessus section 2, Observations générales, par. 20.

[420] Voir ci-dessus article 94, paragraphe 8 des observations.

[421] Voir ci-dessus p. 103, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 59, paragraphe 4 des observations.

[422] *Ibid.*, p. 103, paragraphe 6 des observations.

4. Le Rapporteur spécial constate que la modification d'ordre rédactionnel proposée par le Secrétariat de l'ONU a déjà été apportée au texte imprimé du rapport de la Commission sur sa vingt-deuxième session [423].

5. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose de n'apporter aucune modification au texte de l'article 107, qui est le suivant :

Article 107. — Privilèges et immunités en cas de fonctions multiples

Lorsque des membres d'une mission diplomatique permanente, d'un poste consulaire, d'une mission permanente ou d'une mission permanente d'observation dans l'Etat hôte sont inclus dans une délégation à un organe ou à une conférence, leurs privilèges et immunités en tant que membres de leurs missions ou poste consulaire respectifs ne sont pas affectés.

Article 108. — Durée des privilèges et immunités

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement suisse a déclaré ce qui suit :

Au paragraphe 2, les mots « qui lui aura été accordé à cette fin » pourraient être interprétés en ce sens que les privilèges et immunités subsisteraient tant que l'Etat hôte n'aurait pas fixé au délégué un délai pour quitter le territoire. Comme une telle pratique est inconnue actuellement et qu'il n'y aurait pas d'intérêt à en encourager l'introduction, il semblerait préférable d'adopter la version suivante pour le début du paragraphe :

> « Lorsque les fonctions d'une personne ayant droit aux privilèges et immunités en vertu de la présente partie prennent fin, ces privilèges et immunités cessent au moment où elle quitte le territoire de l'Etat hôte ou à l'expiration d'un délai raisonnable après la fin des fonctions. »

2. Le Gouvernement néerlandais a renvoyé aux observations qu'il a formulées au sujet de l'article 42 [424], et a déclaré qu'il

appuie la thèse, exposée par la Commission au paragraphe 3 de son commentaire, selon laquelle il faudrait fixer au paragraphe 1 de cet article un « délai raisonnable » pour le bénéfice des privilèges et immunités. Le Gouvernement néerlandais propose que ce délai soit d'une semaine avant la date fixée pour l'ouverture de la réunion.

3. Le Secrétariat de l'ONU a fait observer que

Le paragraphe 2 (texte anglais) de l'article 108 est fondé sur les dispositions de la Convention sur les missions spéciales (paragraphe 2 de l'article 43), qui reproduisent, *mutatis mutandis*, les termes du paragraphe 2 de l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques, y compris le membre de phrase « but shall subsist until that time, even in case of armed conflict ». Ce membre de phrase ne figurant pas au paragraphe 2 de l'article 108, il conviendrait de supprimer les mots « continue to », à la fin du paragraphe, pour les raisons indiquées [...] au paragraphe 3 des suggestions concernant l'article 42 [425] (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Le Rapporteur spécial estime que l'expression « qui lui aura été accordé à cette fin » (« in which to do so »), qui est celle qu'on trouve dans les dispositions correspondantes des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, dans la Convention sur les missions spéciales et à l'article 42 du présent projet, dont les dispositions ont été rendues applicables aux missions permanentes d'observation aux termes de l'article 73, ne se prête pas nécessairement à l'interprétation suggérée par le Gouvernement suisse (paragraphe 1 ci-dessus). Il ne voit donc pas de raison impérieuse de s'écarter d'un précédent bien établi en la matière.

5. En ce qui concerne la suggestion du Gouvernement néerlandais (paragraphe 2 ci-dessus), le Rapporteur spécial estime qu'en l'acceptant on diminuerait sans nécessité la souplesse qui caractérise le texte dans sa rédaction actuelle.

6. Pour ce qui est de l'observation du Secrétariat de l'ONU (paragraphe 3), le Rapporteur spécial renvoie à la réponse qu'il a donnée à propos de la suggestion relative à l'article 42 [426].

7. Le Rapporteur spécial tient à rappeler que, compte tenu des réponses des gouvernements à la question soulevée par la Commission à ce sujet, il a, pour l'article 42, proposé dans le présent rapport un texte s'inspirant de la disposition correspondante de la Convention sur les relations consulaires [427]. Toutefois, ayant suivi la discussion que la Commission a consacrée au texte proposé par lui pour l'article 42 [428], il a jugé indiqué d'en revenir à la première idée de la Commission au sujet de l'article 108.

8. Eu égard aux considérations qui précèdent, et sous réserve de la modification d'ordre rédactionnel mentionnée au paragraphe 6 ci-desssus, le Rapporteur spécial propose de maintenir l'article 108 sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 108. — Durée des privilèges et immunités

1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en vertu des dispositions de la présente partie en bénéficie dès qu'elle entre sur le territoire de l'Etat hôte à l'occasion de la réunion d'un organe ou d'une conférence ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'Organisation, par la conférence ou par l'Etat d'envoi.

2. Lorsque les fonctions d'une personne ayant droit aux privilèges et immunités en vertu de la présente partie prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où elle quitte le territoire de l'Etat hôte ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre d'une délégation à un organe ou à une conférence.

---

[423] Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1970*, vol. II, p. 296, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[424] Voir ci-dessus p. 73, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 42, paragraphe 12 des observations.

[425] *Ibid.*, p. 73, paragraphe 6.

[426] *Ibid.*, p. 74, paragraphe 17.

[427] *Ibid.*, p. 73 et 75, paragraphes 12, 22 et 23.

[428] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. I, p. 69 à 72, 1097e séance, par. 10 à 45.

3. En cas de décès d'un membre d'une délégation, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le territoire de l'Etat hôte.

Article 109. — Biens d'un membre d'une délégation ou d'un membre de sa famille en cas de décès

1. Ni les gouvernements ni les organisations internationales n'ont présenté d'observations au sujet de l'article 109.

2. Le Rapporteur spécial tient à faire observer que, comme l'a expliqué la Commission dans son commentaire de l'article, les dispositions correspondantes de la deuxième partie du projet de la Commission sont les paragraphes 3 et 4 de l'article 42. Il rappelle aussi que, dans le texte de l'article 42 qu'il a proposé dans le présent rapport, les anciens paragraphes 3 et 4 de l'article 42 ont été renumérotés 5 et 6 et que, compte tenu des observations du Secrétariat de l'ONU, il a apporté une modification au libellé de la deuxième partie de l'ancien paragraphe 4, ce qui, à son avis, en rendra le sens plus clair [429]. Après avoir suivi la discussion que la Commission a consacrée au texte qu'il a présenté pour l'article 42, dont les paragraphes 5 et 6 ne paraissent pas avoir donné lieu à des difficultés [430], le Rapporteur spécial, pour des raisons de conformité et d'uniformité, propose d'apporter au paragraphe 2 du texte qu'il doit soumettre à la Commission pour l'article 109 une modification de forme semblable à celle qui a été apportée à la deuxième phrase de l'ancien paragraphe 4 de l'article 42. L'article 109 se lirait donc comme suit :

Article 109. — Biens d'un membre d'une délégation ou d'un membre de sa famille en cas de décès

1. En cas de décès d'un membre d'une délégation à un organe ou à une conférence ou d'un membre de sa famille qui l'accompagnait, si le défunt n'était pas ressortissant de l'Etat hôte ou n'y avait pas sa résidence permanente, l'Etat hôte permet le retrait des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui auraient été acquis dans le pays et qui feraient l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès.

2. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles qui, au moment du décès d'un membre de la délégation ou d'un membre de la famille d'un membre de la délégation, se trouvaient dans l'Etat hôte uniquement à cause de la présence du défunt dans cet Etat.

Article 110. — Transit par le territoire d'un Etat tiers

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement néerlandais a fait la déclaration suivante :

Il demeure quelque incertitude quant au sens de l'expression « Etat tiers » dans les relations entre un Etat d'envoi, d'une part, et une organisation internationale, de l'autre. En supposant que l'expression « Etat tiers » désigne tout Etat qui n'est ni l'Etat d'envoi, ni l'Etat sur le territoire duquel l'organisation a son siège, ni l'Etat sur le territoire duquel l'organe se réunit ou la conférence est convoquée, la question demeure de savoir si la disposition en question considère également comme « Etats tiers » les Etats qui ne sont pas membres de l'organisation intéressée. Un Etat qui devient partie à la convention à l'examen ne sera pas nécessairement membre de toutes les organisations internationales auxquelles la convention s'appliquera, et il se peut même qu'il soit énergiquement opposé à certaines de ces organisations. Un tel Etat devrait-il néanmoins accorder toutes les facilités mentionnées à l'article 110? »

Le Gouvernement néerlandais a fait observer en outre que

Les derniers mots du paragraphe 4 : « et ne s'y est pas opposé » sapent totalement les dispositions énoncées aux paragraphes 1, 2 et 3 de cet article. Le Gouvernement néerlandais est d'avis que l'Etat tiers ne devrait pas, en principe, s'opposer au transit pour des raisons subjectives. Les raisons qui peuvent justifier le refus du transit devraient pouvoir être évaluées en fonction d'un critère objectif, et cela devrait être précisé dans l'article. Si l'on ne peut pas formuler de critère objectif justifiant le refus du transit, il ne paraît guère utile de conserver cet article.

2. Dans ses observations d'ordre rédactionnel, le Secrétariat de l'ONU a suggéré

d'insérer, au paragraphe 4, le mot « respectivement » avant le mot « mentionnées ». Si ce mot est jugé nécessaire au paragraphe 5, de même qu'au paragraphe 4 de l'article 43, il est sans doute également indispensable ici. Sinon, il pourrait être supprimé partout. Il convient de signaler toutefois que l'on trouve le même manque de logique dans l'emploi du mot « respectivement » à l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales, sur lequel est basé l'article 110 (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Le Rapporteur spécial ne partage pas les doutes exprimés par le Gouvernement néerlandais (paragraphe 1 ci-dessus) quant au sens de l'expression « Etat tiers ». Il estime que, aux fins de la quatrième partie, est Etat tiers tout Etat qui n'est ni un Etat d'envoi ni un Etat hôte au sens de l'article 78, qu'il soit ou non membre d'une organisation internationale. L'obligation d'un Etat tiers d'accorder les facilités, privilèges et immunités mentionnés à l'article 110 résultera de ce qu'il sera devenu partie à la future convention contenant une telle disposition. Le Rapporteur tient à faire observer en outre que, en l'absence d'une disposition expresse telle que celle qui fait l'objet de l'article 110 du projet, les personnes intéressées n'auraient pas droit aux facilités, privilèges et immunités qui y sont prévus, lorsqu'elles se trouvent en transit dans un Etat tiers qui a été informé à l'avance de ce transit et ne s'y est pas opposé. A son avis, les mots « et ne s'y est pas opposé », qui figurent dans la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales, sont destinés à protéger les intérêts de l'Etat tiers, et leur suppression modifierait l'équilibre réalisé dans le texte tel qu'il est actuellement rédigé.

4. En ce qui concerne l'observation d'ordre rédactionnel présentée par le Secrétariat de l'ONU (paragraphe 2 ci-dessus), le Rapporteur spécial se demande si l'omission du mot « respectively » au début du paragraphe 4 ne

[429] Voir ci-dessus p. 73 et 74, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 42, paragraphes 10 et 21 à 23 des observations.

[430] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. I, p. 72, 1097e séance, par. 43.

résulte pas de ce que, peu avant, on trouve les mots « in respect », qui ne figurent pas dans le texte des autres articles cités par le Secrétariat.

5. Le Rapporteur constate aussi que, parmi les modifications d'ordre rédactionnel qu'il a introduites dans le texte de l'article 43 proposé par lui dans le présent rapport [431], une seule serait applicable au texte de l'article 110, à savoir le remplacement des mots « la personne visée » (« the person »), dans la dernière phrase du paragraphe 1, par les mots « l'une des personnes visées » (« one of the persons »). Pour des raisons de conformité et d'uniformité, il propose donc d'apporter une modification de forme similaire au texte de l'article 110 qu'il doit soumettre à la Commission.

6. Compte tenu de ce qui précède, et sous réserve de la modification mentionnée au paragraphe précédent, le Rapporteur spécial propose de donner à l'article 110 la forme suivante :

Article 110. — Transit par le territoire d'un Etat tiers

1. Si un représentant dans une délégation à un organe ou à une conférence ou un membre du personnel diplomatique de celle-ci traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers pour aller assumer ses fonctions ou pour rentrer dans l'Etat d'envoi, l'Etat tiers lui accorde l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour. Il fait de même pour les membres de la famille bénéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent l'une des personnes visées dans le présent paragraphe, qu'ils voyagent avec elle ou qu'ils voyagent séparément pour la rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans des conditions similaires à celles qui sont prévues au paragraphe 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et technique ou de service de la délégation et des membres de leur famille.

3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat hôte est tenu d'accorder en vertu de la présente partie. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4 du présent article, ils accordent aux courriers et aux valises de la délégation en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat hôte est tenu d'accorder en vertu de la présente partie.

4. L'Etat tiers n'est tenu de respecter ses obligations à l'égard des personnes mentionnées dans les paragraphes 1, 2 et 3 du présent article que s'il a été informé d'avance, soit par la demande de visa, soit par une notification, du transit de ces personnes en tant que membres de la délégation, membres de leur famille ou courriers, et ne s'y est pas opposé.

5. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également à l'égard des personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'à l'égard des communications officielles et des valises de la délégation, lorsque l'utilisation du territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.

[431] Voir ci-dessus p. 75 et 76, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 43, paragraphes 3 à 5 et 7 à 9 des observations.

Article 111. — Non-discrimination

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Les avis exprimés au sujet de l'article 111 au cours du débat de la Sixième Commission [432] étaient semblables à ceux qui ont été mentionnés à propos de l'article 75 [433].

2. Dans ses observations écrites, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a renvoyé à ses observations sur l'article 44. Le Gouvernement néerlandais a lui aussi renvoyé aux observations qu'il a formulées au sujet des articles 44 [434] et 75 [435].

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Le Rapporteur spécial tient à rappeler les observations qu'il a faites au sujet des articles 44 [436] et 75 [437].

4. Le Rapporteur constate que, à la différence du texte des articles 44 et 75, le texte anglais de l'article 111 ne contient pas le mot « as » avant « between States ». Pour des raisons de conformité et d'uniformité, il propose d'ajouter le mot « as » au texte de l'article 111 qu'il doit soumettre à la Commission dans le présent rapport.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de maintenir cet article sous sa forme actuelle, sous réserve de la modification d'ordre rédactionnel mentionnée au paragraphe précédent. L'article 111 se lirait donc comme suit :

Article 111. — Non-discrimination

En appliquant les dispositions de la présente partie, on ne fera pas de discrimination entre les Etats.

SECTION 3. — COMPORTEMENT DE LA DÉLÉGATION ET DE SES MEMBRES

Article 112. — Respect des lois et règlements de l'Etat hôte

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Au cours des débats de la Sixième Commission,

Certains représentants ont été d'avis que l'article ne garantissait pas pleinement la liberté des membres des délégations, qui, à

[432] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 62.

[433] Voir ci-dessus p. 114, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 75, paragraphe 1 des observations.

[434] Voir ci-dessus p. 77, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 44, paragraphe 5 des observations.

[435] Voir ci-dessus p. 114, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 75, paragraphe 3 des observations.

[436] Voir ci-dessus p. 77, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 44, paragraphe 11 des observations.

[437] Voir ci-dessus p. 114, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 75, paragraphe 5 des observations.

l'occasion, pouvaient avoir à s'acquitter de fonctions au nom de la délégation en dehors des lieux de réunion de l'organe ou de la conférence ou en dehors des locaux de la délégation.

Des observations analogues à celles qui [ont été] mentionnées à propos de l'article 76 [438] ont été faites en ce qui concerne la protection de l'Etat hôte en général et les accidents causés par des véhicules de la délégation ou de ses membres.

D'autres représentants, dont l'avis a déjà été mentionné à propos de l'article 50 [439], ont estimé que des dispositions telles que celles qui figurent à l'article 112 étaient « insuffisantes ». D'autre part,

Certains représentants ont déclaré que l'Etat d'envoi devrait être tenu de rappeler tout membre de sa mission ou de sa délégation qui se serait immiscé dans les affaires intérieures de l'Etat hôte, si ce dernier en faisait la demande. D'autres ont partagé cet avis, à condition que l'organisation intéressée décide s'il y avait eu immixtion dans les affaires intérieures. Commettre une infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte et exercer une activité professionnelle ou commerciale dans cet Etat ont également été cités comme des raisons légitimes de demander le rappel d'un membre de délégation [...] [440].

2. Dans leurs observations écrites, les Gouvernements de la Suède, des Pays-Bas et des Etats-Unis d'Amérique ont renvoyé à leurs observations concernant l'article 45 [441].

3. Un gouvernement [Israël] a renvoyé à ses observations concernant l'article 76 [442].

4. Le Secrétariat de l'ONU estime que

Il convient d'inclure tout abus grave du privilège de résidence dans les cas envisagés [à l'article] 112, qui [fait] obligation à l'Etat d'envoi de rappeler un membre [...] de sa délégation à un organe ou une conférence ou d'en assurer le départ de toute autre manière s'il ne renonce pas à l'immunité dudit membre.

5. Le Secrétariat de l'ONU, rappelant sa suggestion d'ordre rédactionnel concernant le paragraphe 2 de l'article 45 [443], a exprimé l'avis que

Dans la deuxième phrase du paragraphe 2 [texte anglais], les mots « in the premises » devraient être remplacés par « on the premises », ce qui est l'expression admise en anglais (A/CN.4/L.162. Rev.1, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

6. Le Rapporteur spécial rappelle les remarques qu'il a faites concernant les vues exprimées et les observations formulées à propos des articles 45 [444], 50 [445] et 76 [446] et qui, à son avis, s'appliquent au présent article. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 112. — Respect des lois et règlements de l'Etat hôte

1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat hôte. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.

2. En cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte par une personne bénéficiant de l'immunité de la juridiction pénale, l'Etat d'envoi, à moins qu'il ne renonce à cette immunité, rappelle la personne en cause, met fin aux fonctions qu'elle exerce à la délégation ou en assure le départ, selon le cas. La présente disposition ne s'applique pas dans le cas d'un acte accompli par la personne en cause dans l'exercice des fonctions de la délégation dans les locaux où se réunit l'organe ou la conférence ou dans les locaux de la délégation.

3. Les locaux de la délégation ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec l'exercice des fonctions de la délégation.

Article 113. — Activité professionnelle

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement finlandais estime que

S'il a véritablement pour objet d'interdire au personnel diplomatique et non diplomatique d'une délégation d'exercer toute activité professionnelle ou commerciale, cet article paraît aller trop loin.

2. Le Secrétariat de l'ONU rappelle sa suggestion d'ordre rédactionnel concernant l'article 46 [447], et exprime l'avis que le titre devrait se lire : « Activité professionnelle ou commerciale » (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Le Rapporteur spécial fait observer que l'article 113 rend applicables aux délégations les dispositions de l'article 46 (missions permanentes), qui, par l'article 76, sont étendues aux missions permanentes d'observation.

4. Le Rapporteur spécial rappelle sa réponse à la suggestion d'ordre rédactionnel présentée par le Secrétariat de l'ONU à propos de l'article 46 [448]. Il propose donc que, réserve faite de l'observation générale concernant l'intitulé des articles qu'il a formulée à propos de l'article 23 [449], les mots « ou commerciale » soient ajoutés aussi au titre de l'article 113.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que l'article soit maintenu sous sa forme actuelle, sauf la modification du titre mentionnée au paragraphe précédent. L'article 113 serait donc ainsi conçu :

---

[438] *Ibid.*, p. 114, article 76, paragraphes 1 et 2 des observations.

[439] Voir ci-dessus p. 85, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 50, paragraphe 2 des observations.

[440] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 70, 71, 23 et 24.

[441] Voir ci-dessus p. 78 et 80, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 45, paragraphes 6, 7 et 17 des observations.

[442] Voir ci-dessus p. 115, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 76, paragraphe 4 des observations.

[443] Voir ci-dessus p. 80, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 45, paragraphe 15 des observations.

[444] *Ibid.*, p. 80 et 81, paragraphes 18, 20, et 22 à 25 des observations.

[445] *Ibid.*, p. 87, article 50, paragraphe 17 des observations.

[446] Voir ci-dessus p. 115, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 76, paragraphes 7 et 8 des observations.

[447] Voir ci-dessus p. 81, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 46, paragraphe 2 des observations.

[448] *Ibid.*, p. 81, paragraphe 4.

[449] *Ibid.*, p. 48, article 23, paragraphe 7 des observations.

Article 113. — Activité professionnelle ou commerciale

Les dispositions de l'article 46 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

SECTION 4. — FIN DES FONCTIONS

Article 114. — Fin des fonctions d'un membre d'une délégation

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Pour le Gouvernement suisse, « il serait souhaitable que la notification prévue à l'alinéa *a* soit également adressée à l'Etat hôte ».

2. Le Gouvernement finlandais estime que

Le libellé de cet article devrait être remanié afin qu'il soit précisé que les fonctions d'un membre d'une délégation prennent fin notamment à l'issue de la réunion de l'organe ou de la conférence et de toutes les activités qui en constituent le prolongement direct. Peut-être la portée de cette disposition pourrait-elle être élargie en modifiant les termes employés.

3. Le Secrétariat de l'ONU a indiqué que les deux suggestions d'ordre rédactionnel qu'il a faites concernant l'article 47 [450] s'appliquent aussi à l'article 114. Il estime en outre qu'à l'alinéa *b* de l'article 114, en anglais, le mot « upon » devrait être remplacé par « on », par souci d'uniformité avec l'alinéa *a* (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. De même qu'à l'article 47 du projet, la notification visée à l'alinéa *a* concerne la fin des fonctions, et non la durée des privilèges et immunités, qui fait l'objet de l'article 108. Le Rapporteur spécial ne voit donc pas de raison contraignante d'accepter la suggestion du Gouvernement suisse (paragraphe 1 ci-dessus).

5. Le Rapporteur spécial ne peut non plus accepter la suggestion du Gouvernement finlandais (paragraphe 2), car elle obligerait à supprimer l'alinéa *a*; or, à son avis, la disposition contenue dans cet alinéa règle les cas fréquents où les fonctions d'un membre d'une délégation prennent fin avant que ne se termine la réunion de l'organe ou de la conférence. Quant à mentionner « toutes les activités qui en constituent le prolongement direct », il estime que cette adjonction introduirait dans le texte un élément vague et imprécis.

6. Concernant l'observation reproduite au paragraphe 3, le Rapporteur spécial renvoie à la réponse qu'il a donnée à la suggestion rédactionnelle du Secrétariat de l'ONU concernant l'expression « ayant cet objet », à l'alinéa *a* de l'article 47 [451]. Mais il ne voit pas de raison contraignante de remplacer « upon » par « on » à l'alinéa *b*.

7. Compte tenu de ce qui précède, et réserve faite de la modification de forme signalée au paragraphe précédent, le Rapporteur propose que cet article soit maintenu sous sa forme actuelle. L'article 114 serait donc ainsi conçu :

Article 114. — Fin des fonctions d'un membre d'une délégation

Les fonctions d'un membre d'une délégation à un organe ou à une conférence prennent fin notamment :

***a*) Sur notification par l'Etat d'envoi à l'Organisation ou à la conférence que ces fonctions ont pris fin;**

***b*) A l'issue de la réunion de l'organe ou de la conférence.**

Article 115. — Facilités de départ

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Aucune des observations présentées par les gouvernements et les secrétariats d'organisations internationales ne portait sur le texte de l'article 115. Leurs observations concernaient plutôt la question de l'entrée sur le territoire du pays hôte, mentionnée par la Commission dans le commentaire sur cet article.

2. Le Gouvernement néerlandais note :

Il est indiqué dans le commentaire relatif à cet article que la Commission désire étudier plus avant la question de savoir s'il est nécessaire d'inclure une disposition énonçant l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres des délégations d'entrer sur son territoire. Il semblerait que cette obligation découle déjà des articles 22 et 92, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire d'inclure dans le projet une disposition distincte.

3. Pour ce qui est de la question de l'« entrée », le Secrétariat de l'ONU a déclaré qu'il estimait souhaitable d'inclure dans le projet

des dispositions expresses qui garantissent aux membres [...] des délégations d'Etats à des organes ou à des conférences d'organisations internationales, et aux membres de leurs familles, le droit d'entrée et de séjour sur le territoire de l'Etat hôte ainsi que la liberté de transit à destination ou en provenance des locaux de l'organisation internationale, du siège de l'organe ou du lieu de réunion de la conférence en question.

Il a ajouté que

Les suggestions qui précèdent sont motivées par les raisons exposées dans les observations formulées par le Secrétariat au sujet de la deuxième partie du projet provisoire [452], qui sont applicables, *mutatis mutandis*, aux projets d'articles [...] sur les délégations d'Etats à des organes ou à des conférences.

b) *Observations du Rapporteur spécial*

4. Sur cette question de l'entrée sur le territoire de l'Etat hôte, le Rapporteur spécial renvoie aux observations qu'il a formulées à propos du nouvel article 27 *bis* [453]; il les a appliquées aussi aux missions permanentes d'observation [454] — et, selon lui, elles valent également pour les délégations.

---

[450] *Ibid.*, p. 82, article 47, paragraphe 3 des observations.

[451] *Ibid.*, paragraphe 6.

[452] *Ibid.*, p. 54, article 27 *bis*, paragraphe 5 des observations.

[453] *Ibid.*, p. 55, paragraphes 7 à 13.

[454] Voir ci-dessus p. 110, doc. A/CN.4/241/Add.4, article 67, paragraphe 8 des observations.

Compte tenu de ces observations et, en particulier, de sa proposition d'inclure dans le projet un nouvel article 27 *bis* et un renvoi à cet article dans l'article 67, le Rapporteur spécial estime que, sans préjudice de la décision qui sera finalement prise sur ces propositions, la quatrième partie du projet devrait aussi contenir une disposition en la matière, soit sous forme d'un nouvel article distinct, soit par adjonction d'un renvoi aux dispositions du nouvel article 27 *bis* dans le texte de l'article 92, dont le titre devrait alors être modifié. Le nouvel article, dont la place dans la quatrième partie du projet devrait être déterminée en fonction de la décision correspondante de la Commission concernant le nouvel article 27 *bis*, serait analogue à celui de l'article 27 *bis* et serait donc ainsi conçu :

Article Z. — Entrée dans l'Etat hôte

1. L'Etat hôte assure l'entrée sur son territoire [et la liberté de transit à destination et en provenance des locaux de l'Organisation] aux membres d'une délégation à un organe ou à une conférence et aux membres de leurs familles qui font partie de leurs ménages respectifs.

2. Les visas nécessaires aux personnes visées au paragraphe 1 du présent article sont accordés aussi rapidement que possible.

Le Rapporteur spécial a mis entre crochets les mots « et la liberté de transit à destination et en provenance des locaux de l'Organisation » eu égard au débat qui a eu lieu à la Commission sur le nouvel article 27 *bis* proposé par lui [455].

5. Quant au texte de l'article 115, le Rapporteur spécial propose qu'il soit maintenu sous sa forme actuelle, à savoir :

Article 115. — Facilités de départ

Les dispositions de l'article 48 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Article 116. — Protection des locaux et des archives

a) *Observations des gouvernements et des organisations internationales*

1. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique met en doute

qu'il soit raisonnable de demander que la protection des locaux d'une délégation continue à être assurée lorsqu'une conférence a pris fin. Comme il a été noté dans des observations précédentes sur d'autres articles de la quatrième partie [456], les locaux d'une délégation seront généralement une chambre d'hôtel, et les archives consisteront probablement en une serviette contenant des documents.

2. Le Secrétariat de l'ONU indique que sa suggestion d'ordre rédactionnel concernant le titre de l'article 49 [457] vaut aussi pour le titre de l'article 116. Il suggère en outre de remplacer « to » par « of » avant les mots «the host State » dans le texte anglais de la fin du paragraphe 1 ; selon lui le mot « to » serait dû à une erreur dactylographique (A/CN.4/L.162/Rev.1, sect. B; A/CN.4/L.163, sect. B).

b) *Observations du Rapporteur spécial*

3. Le Rapporteur spécial tient à faire remarquer que l'obligation de respecter et de protéger les locaux, qui est prévue dans la Convention sur les missions spéciales ainsi que par les articles 49 et 77 du présent projet pour ce qui est des missions permanentes et des missions permanentes d'observation, existe pour l'Etat hôte aux termes de l'article 116 tant que lesdits locaux sont affectés à une délégation. En outre, tout en rappelant sa réponse à l'observation formulée par le Gouvernement des Etats-Unis à propos de l'article 94 [458], le Rapporteur spécial estime que les archives d'une délégation, qui ne sont pas définies dans l'article 78 (Terminologie), mais qui ne doivent pas nécessairement consister en « une serviette contenant des documents », devraient, même si c'était le cas, bénéficier d'une protection analogue à celle qui est accordée aux archives d'une mission spéciale dans la Convention sur les missions spéciales.

4. Pour ce qui est de l'observation citée au paragraphe 2 ci-dessus, le Rapporteur spécial renvoie à sa réponse à la suggestion rédactionnelle concernant le titre faite par le Secrétariat de l'ONU à propos de l'article 49 [459], sous réserve de l'observation générale qu'il a formulée en ce qui concerne les intitulés à propos de l'article 23 [460]. Il indique d'autre part que la correction du mot « to » en « of » à la fin du paragraphe 1 est déjà faite dans le texte de l'article tel qu'il figure dans la version imprimée du rapport de la Commission sur sa vingt-deuxième session [461].

5. Le Rapporteur spécial tient à rappeler aussi que, dans le texte de l'article 49 qu'il propose ici, il a remplacé au paragraphe 1 les mots « est tenu de respecter et de protéger » par « respecte et protège » et « doit prendre » par « prend », et ajouté à ce paragraphe une troisième phrase dans laquelle il est expressément fait mention de l'un des moyens dont l'Etat d'envoi peut s'acquitter de son obligation aux termes de cet article, à savoir confier la garde des locaux, des biens et des archives à un Etat tiers. Pour satisfaire à la logique et par souci d'uniformité, le Rapporteur spécial propose de modifier de la même façon le texte de l'article 116 qu'il présente à l'examen de la Commission pour décision finale. Ayant assisté au débat de la Commission sur l'article 49 [462], le Rapporteur spécial croit devoir mettre

---

[455] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. I, p. 46 à 50, 1094e séance, par. 22 à 79.

[456] Voir ci-dessus article 94, paragraphes 3 et 4 des observations.

[457] Voir ci-dessus p. 84, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 49, paragraphe 4 des observations.

[458] Voir ci-dessus article 94, paragraphe 7 des observations.

[459] Voir ci-dessus p. 85, doc. A/CN.4/241/Add.3, article 49, paragraphe 8 des observations.

[460] *Ibid.*, p. 48, article 23, paragraphe 7 des observations.

[461] Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1970*, vol. II, p. 299, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[462] *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. I, p. 83 et 84, 1098e séance, par. 85 à 100.

entre crochets le membre de phrase « Dans l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu du présent paragraphe », au début de la troisième phrase. Enfin, par souci de symétrie avec le texte proposé par lui pour l'article 49, le Rapporteur spécial propose de supprimer en anglais le mot « the » avant « archives », au paragraphe 2.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose que le texte de l'article soit maintenu sous sa forme actuelle, sauf l'addition et les modifications rédactionnelles mentionnées dans les deux paragraphes précédents. L'article 116 serait donc ainsi conçu :

Article 116. — Protection des locaux, des biens et des archives

1. Lorsque la réunion d'un organe ou d'une conférence prend fin, l'Etat hôte respecte et protège les locaux de la délégation tant qu'ils sont affectés à celle-ci, ainsi que les biens et archives de la délégation. L'Etat d'envoi prend toutes dispositions pour libérer l'Etat hôte de cette obligation spéciale dans un délai raisonnable. [Dans l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu du présent paragraphe,] l'Etat d'envoi peut confier la garde des locaux, des biens et des archives de la délégation à un Etat tiers.

2. L'Etat hôte, sur la demande de l'Etat d'envoi, accorde à ce dernier des facilités pour le transport des biens et des archives de la délégation hors du territoire de l'Etat hôte.

SUCCESSION D'ÉTATS :

a) Succession en matière de traités

[Point 2 *a* de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/249

Quatrième rapport sur la succession en matière de traités, par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial

[*Texte original en anglais*]
[*24 juin 1971*]

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	*Pages*
I.	INTRODUCTION	1-7	152
	A. Bases du présent rapport	1-5	152
	B. Ordonnance du projet d'articles	6-7	153
II.	TEXTE DU PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES		153
	Première partie. — Dispositions générales (suite)		153
	Article premier. — Expressions employées [disposition supplémentaire]		153
	Commentaire		153
	Deuxième partie. — Nouveaux Etats (suite)		153
	Section 2. — La situation des nouveaux Etats à l'égard des traités bilatéraux		153
	Article 13. — Consentement à considérer un traité bilatéral comme restant en vigueur		153
	Commentaire		154
	Article 14. — Durée d'un traité bilatéral considéré comme étant en vigueur		160
	Commentaire		160
	Article 15. — Traité qui ne doit pas être considéré comme étant en vigueur aussi entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur		162
	Commentaire		162
	Article 16. — Consentement à l'application d'un traité multilatéral sur la base de la réciprocité à l'égard de toute partie à ce traité		162
	Commentaire		162
	Article 17. — Effet de l'extinction ou de l'amendement du traité primitif		163
	Commentaire		163

I. — Introduction

A. — Bases du présent rapport

1. Le premier rapport du Rapporteur sur cette question [1], présenté à la Commission du droit international à sa vingtième session, était de caractère préliminaire. A cette session, il a, de même que le premier rapport de M. Mohammed Bedjaoui sur la succession dans les matières autres que les traités [2], fait l'objet d'un examen préliminaire [3]. A cette même session, la Commission n'a pris aucune décision formelle au sujet de la succession en matière de traités. Toutefois, le rapport de la Commission à l'Assemblée générale [4] contenait un résumé des vues exprimées sur des questions telles que le titre du sujet, la ligne de démarcation entre les deux sujets relatifs à la succession, et la nature et la forme du travail.

2. A la vingt et unième session, le Rapporteur spécial a présenté un deuxième rapport sur la succession en matière de traités [5], contenant une introduction et quatre projets d'articles conçus pour former un premier groupe d'articles de fond énonçant des règles générales de succession en matière de traités. Faute de temps, la Commission n'a pas examiné ce rapport à ladite session [6].

3. Le troisième rapport du Rapporteur spécial sur ce même sujet [7] a été présenté à la vingt-deuxième session et constituait une suite à son deuxième rapport. Il contenait certaines dispositions sur les expressions employées et huit autres projets d'articles accompagnés de commentaires. Ces articles additionnels énonçaient deux nouvelles règles générales et un ensemble de six règles concernant la succession en matière de traités multilatéraux.

4. A cette vingt-deuxième session, la Commission a examiné les deuxième et troisième rapports du Rapporteur spécial [8] mais, faute de temps, elle ne l'a fait que de façon préliminaire. Pris ensemble, les deux rapports contenaient, outre des explications détaillées données à titre introductif, douze articles, accompagnés de commentaires, se rapportant à l'emploi de certaines expressions, au cas d'un territoire passant d'un Etat à un autre (principe dit de la « variabilité des limites territoriales des traités »), aux accords de dévolution, aux déclarations unilatérales d'Etats successeurs et aux règles régissant la position des « nouveaux Etats [9] » à l'égard des traités multilatéraux. En présentant ses deux rapports à la Commission, le Rapporteur spécial a expliqué les propositions qu'ils contenaient, ainsi que ses propositions tendant à compléter son projet sur la succession en matière de traités. Compte tenu du caractère préliminaire de la discussion, la Commission s'est contentée d'approuver la manière générale dont le Rapporteur spécial avait abordé le sujet et n'a pris aucune décision formelle quant au fond des projets [10]. La Commission a toutefois fait figurer dans le rapport qu'elle a soumis à l'Assemblée générale en 1970 des résumés détaillés des propositions du Rapporteur spécial et des vues exprimées par les membres qui ont participé à la discussion sur la succession en matière de traités. Le Rapporteur spécial estime qu'il suffit donc ici, pour le compte rendu des travaux de la Commission sur cette question à sa vingt-deuxième session, de renvoyer les membres de la Commission aux paragraphes pertinents de ce rapport [11].

5. Le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-deuxième session a été examiné par la Sixième Commission à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale, en 1970, et un certain nombre de représentants ont fait des observations sur la partie concernant la succession en matière de traités. On trouvera un résumé de ces observations dans le rapport de la Sixième Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de la Commission [12]. Quelques-unes de ces observations se rapportent à des questions qui sont traitées dans le présent rapport, et le Rapporteur spécial tient à signaler tout particulièrement les vues exprimées par des représentants à la Sixième Commission sur la question des traités dits « de disposition », « territoriaux » ou « de caractère local ». Certains représentants ont souligné que s'ils approuvaient la règle générale proposée à l'article 6, selon laquelle les nouveaux Etats ne doivent pas être considérés comme étant automatiquement liés par les traités qu'avaient conclus leurs prédécesseurs, cela ne voulait pas dire qu'ils y voyaient une règle absolue, et ils ont demandé à la Commission d'examiner maintenant à fond ces traités et d'autres catégories spéciales de traités afin de déterminer quelles seraient les exceptions pertinentes à la règle générale. Certains autres représentants ont même estimé que la règle générale proposée ne pouvait être acceptée que s'il était clairement établi que l'Etat successeur était lié par certaines catégories de traités. Ces représentants ont réservé leur position définitive sur la question jusqu'au moment où la Commission aurait examiné la nature et la portée des exceptions à la règle générale, notamment en ce qui concerne les traités « de disposition », « territoriaux » ou « de caractère local ». Quelques représentants, par contre, ont exprimé l'avis que la règle générale s'appliquait tout particulièrement aux traités « territoriaux » ou « de disposition », et que la Commission devrait s'abstenir de sanctionner sur le plan juridique des situations créées par les anciens traités relatifs aux frontières coloniales.

D'une manière générale, les débats de la Sixième Commission, de même que ceux de la Commission à sa vingt-deuxième session, ont souligné l'importance de la question des traités « de disposition », « territoriaux » ou « de caractère local » en tant qu'exceptions virtuelles à la règle générale qu'un nouvel Etat n'est pas tenu d'assumer les traités de son précédesseur.

---

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 88, doc. A/CN.4/202.

[2] *Ibid.*, p. 96, doc. A/CN.4/204.

[3] *Ibid.*, p. 224 et suiv., doc. A/7209/Rev.1, par. 44 à 91.

[4] *Ibid.*, p. 229 à 231, doc. A/7209/Rev.1, par. 82 à 91.

[5] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 45, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2.

[6] *Ibid.*, p. 234, doc. A/7610/Rev.1, par. 33.

[7] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 27, doc. A/CN.4/224 et Add.1.

[8] *Ibid.*, vol. I, 1067e, 1068e, et 1070e à 1072e séances.

[9] Expression utilisée dans une acception technique dans les projets d'articles et définie à l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article 1er (*ibid.*, vol. II, p. 30, doc. A/CN.4/224 et Add.1, chap. II).

[10] *Ibid.*, p. 324, doc. A/8010/Rev.1, par. 49.

[11] *Ibid.*, p. 321 à 326, par. 37 à 63.

[12] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 73 à 97.

B. — ORDONNANCE DU PROJET D'ARTICLES

6. Selon le plan fondamental du projet, ainsi qu'il est indiqué dans le troisième rapport [13], les articles sont groupés en trois parties : la première contient certaines règles générales, la deuxième les règles applicables dans le cas des « nouveaux Etats » et la troisième partie des règles applicables dans le cas de formes particulières de succession. (Cette présentation est sans préjudice de l'adjonction d'autres articles destinés à rattacher les dispositions du présent projet au droit général des traités incorporé dans la Convention de Vienne sur le droit des traités [14].) Les douze projets d'articles présentés dans les deuxième et troisième rapports du Rapporteur spécial contiennent, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus au paragraphe 4, les règles générales qui doivent figurer dans la première partie et les règles régissant la situation des « nouveaux Etats » à l'égard des traités multilatéraux, qui forment la première section de la deuxième partie. Restent deux autres questions importantes à faire figurer dans la deuxième partie : *a*) les règles régissant la situation des nouveaux Etats à l'égard des traités bilatéraux; *b*) les règles spéciales (le cas échéant) régissant les traités dits « de disposition », « territoriaux » ou « de caractère local ». Le présent rapport reprend donc la deuxième partie là où s'était arrêté le troisième rapport et commence par la section 2, laquelle comprend cinq articles traitant de la situation des nouveaux Etats à l'égard des traités bilatéraux. La question des traités « de disposition », « territoriaux » ou « de caractère local » sera traitée dans la section 3.

7. Bien que dans le présent rapport le texte du projet, quant au fond, commence par les articles de la deuxième partie concernant la succession en matière de traités bilatéraux (articles 13 à 17), il est nécessaire d'expliquer d'abord un terme spécial — « autre Etat partie » — utilisé dans une acception technique dans ces articles. En conséquence, le texte du projet d'articles et commentaires commence par cette adjonction aux dispositions de l'article 1er, relatif aux expressions employées.

II. — Texte du projet d'articles et commentaires [15]

PREMIÈRE PARTIE. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES *(suite)*

Article premier. — Expressions employées

[DISPOSITION SUPPLÉMENTAIRE]

Aux fins des présents articles :

1. [...]

. . .

***g*) L'expression « autre Etat partie » désigne, par rapport à un Etat successeur, une autre partie à un traité conclu par son prédécesseur et en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession.**

Commentaire

1) Pour rédiger des règles relatives à la succession en matière de traités bilatéraux, il faut disposer d'une expression commode permettant de désigner les autres parties aux traités conclus par l'Etat prédécesseur et à l'égard desquels se pose le problème de la succession. L'expression « Etat tiers » ne peut être employée, puisqu'on en a déjà fait un terme technique dans la Convention de Vienne sur le droit des traités pour désigner « un Etat qui n'est pas partie au traité » (art. 2, par. 1, al. *h*). Parler simplement de l'« autre partie au traité » ne paraît pas entièrement satisfaisant parce que la question de la succession concerne la situation « triangulaire » de l'Etat prédécesseur, de l'Etat successeur et de l'autre Etat qui a conclu le traité avec l'Etat prédécesseur. En outre, l'expression « autre partie » a été utilisée trop souvent — et elle est employée trop souvent dans la Convention de Vienne — dans son sens général ordinaire pour que son emploi en tant que terme technique dans les présents articles, avec un sens spécial, soit acceptable. Il paraît donc nécessaire de trouver une autre expression à utiliser en tant que terme technique désignant les autres parties aux traités d'un Etat prédécesseur. L'expression « autre Etat partie » peut convenir à cet effet, et elle peut être définie comme ayant ce sens spécial sans donner lieu à des difficultés d'ordre rédactionnel. C'est pourquoi il est proposé d'ajouter à l'article premier une nouvelle disposition indiquant que l'expression « autre Etat partie » est utilisée dans les présents articles dans ce sens spécial.

2) Si la Commission accepte cette adjonction, des modifications correspondantes seront apportées à la rédaction des articles 3 et 4, où l'on trouve actuellement l'expression « Etat tiers ». Il peut être souhaitable aussi, pour des raisons de conformité, d'employer l'expression « autres Etats parties », au lieu de « parties », à l'article 7, encore que cette dernière expression puisse être employée sans inconvénient dans le cas des traités multilatéraux.

DEUXIÈME PARTIE. — NOUVEAUX ETATS *(suite)*

Section 2. — La situation des nouveaux Etats à l'égard des traités bilatéraux

Article 13. — Consentement à considérer un traité bilatéral comme restant en vigueur

1. Un traité bilatéral en vigueur à l'égard du territoire d'un nouvel Etat à la date de la succession doit être considéré comme étant en vigueur entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie au traité :

---

[13] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 29 et 30, doc. A/CN.4/224 et Add.1, par. 7 à 10.

[14] Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

[15] Pour le texte des précédents projets d'articles (avec commentaires y relatifs), voir les documents suivants :

Articles 1er (par. 1, al. *a*, *b* et *c*) et 2 à 4 : *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 50 et suiv., doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2;

Articles 1er (par. 1, al. *d*, *e* et *f*) et 5 à 12 : *ibid., 1970*, vol. II, p. 30 et suiv., doc. A/CN.4/224 et Add.1.

a) S'ils en sont expressément convenus; ou

b) S'ils doivent, à raison de leur conduite, être considérés comme étant convenus du maintien en vigueur du traité dans leurs relations entre eux ou y ayant acquiescé.

2. Un traité en vigueur entre un nouvel Etat et l'autre Etat partie au traité conformément au paragraphe 1 est considéré comme ayant pris effet entre eux à la date de la succession, à moins qu'une intention différente ne ressorte de leur accord ou ne soit établie par ailleurs.

Commentaire

1) L'article 6 du projet dispose qu'en règle générale un nouvel Etat n'est pas lié *ipso jure* par les traités conclus par son prédécesseur et qu'il n'a pas non plus l'obligation de faire le nécessaire pour devenir partie à ces traités (les raisons pour lesquelles la règle générale a été ainsi énoncée sont indiquées dans le commentaire de cet article). En même temps, on insiste dans le commentaire sur le fait que la question de savoir si l'Etat successeur peut avoir le *droit* de se considérer lui-même partie en son nom propre aux traités qui étaient en vigueur à la date de la succession est distincte et différente de la question de savoir s'il a l'*obligation* de le faire. De plus, les commentaires des articles 7 et 8 expriment le point de vue que, dans certaines conditions et à quelques exceptions près, l'Etat successeur a le droit de se considérer lui-même partie en son nom propre aux traités multilatéraux qui étaient en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession. L'article 13 traite de la position de l'Etat successeur à l'égard des traités bilatéraux.

2) Ainsi qu'il est indiqué déjà au paragraphe 6 du commentaire de l'article 6, l'image de la « table rase » n'est acceptable que dans la mesure où elle exprime le principe fondamental que lorsqu'un nouvel Etat commence sa vie internationale il n'a aucune obligation générale de prendre à son compte les traités conclus par son prédécesseur. Il est patent qu'un traité qui était en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession est fréquemment appliqué par la suite par l'Etat successeur et l'autre partie ou les autres parties au traité; cela indique que l'ancien lien juridique qui existait entre le territoire et les traités conclus par l'Etat prédécesseur a tout au moins quelques conséquences juridiques pour les relations ultérieures entre l'Etat successeur et les autres parties à ces traités. Si, dans le cas de nombreux traités multilatéraux, ce lien juridique paraît créer, au profit de l'Etat successeur, le droit effectif de se constituer partie à ces traités, il ne semble pas qu'il en soit ainsi en matière de traités bilatéraux.

3) La raison en est double. Premièrement, l'équation personnelle (l'identité de l'autre partie contractante), si elle compte aussi dans les traités multilatéraux, joue nécessairement un rôle plus grand dans les relations conventionnelles bilatérales. En effet, l'objet même de la plupart des traités bilatéraux est de régir les droits et les obligations mutuels des parties eu égard essentiellement à leurs relations et à leurs intérêts particuliers. Par conséquent, il n'est pas possible de conclure automatiquement du fait qu'un Etat a précédemment accepté qu'un traité bilatéral s'applique à un territoire que cet Etat est disposé à faire de même, après une succession, à l'égard du souverain tout à fait nouveau de ce territoire. Deuxièmement, il n'est pas question de faire entrer en vigueur un traité bilatéral *entre l'Etat successeur et son prédécesseur*, comme cela se produit pour un traité multilatéral. Certes, à l'égard du reste du territoire de l'Etat prédécesseur, le traité restera en vigueur bilatéralement entre ledit Etat et l'autre partie. Mais si le traité devient applicable entre cette autre partie et l'Etat successeur, ce sera en tant que relation nouvelle et strictement bilatérale entre eux, indépendante de l'Etat prédécesseur, et le traité n'entrera d'aucune manière en vigueur entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur. Certes, ces deux Etats pourront décider de régir la matière en question — par exemple extradition ou tarifs douaniers — sur une base similaire. Mais ce sera alors par un nouveau traité, qui établira entre eux un lien exclusif et sera juridiquement indépendant de tout traité qui était en vigueur avant l'indépendance. Par conséquent, dans le cas des traités bilatéraux, les éléments juridiques qu'il convient de prendre en considération pour déterminer quels sont les droits d'un Etat successeur sont, sur certains points essentiels, différents de ceux qui jouent dans le cas de traités multilatéraux.

4) L'International Law Association se fonde sur la continuité marquée qui est constatée dans la pratique pour en tirer la présomption générale que les traités bilatéraux qui étaient applicables à l'égard d'un territoire et connus de l'Etat successeur restent en vigueur s'il n'est pas fait de déclaration contraire dans un délai raisonnable après l'accession du nouvel Etat à l'indépendance [16]. Certains auteurs y voient même un principe général de continuité qui entraînerait des droits et des obligations juridiques concernant le maintien en vigueur des traités bilatéraux conclus par l'Etat prédécesseur. Dans certaines catégories de traités, il est vrai, la continuité est assurée, sous des formes diverses, avec une régularité frappante. Tel est par exemple le cas des accords relatifs aux transports aériens et des traités de commerce, qui sont examinés dans les deuxième et troisième études établies par le Secrétariat sur « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux » [17].

5) S'il est fréquent qu'une certaine continuité soit conférée à des traités tels que les accords relatifs aux transports aériens et les traités de commerce lorsqu'il se produit une succession d'Etats, il semble que ce soit surtout à cause de l'avantage pratique que les Etats intéressés ont à assurer la continuité dans les conditions existantes. Les transports aériens font aujourd'hui aussi normalement partie des moyens de communications internationaux que les transports ferroviaires et maritimes; pour

---

[16] Voir International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966)*, Londres, 1967, p. xiii et 557 à 595, et *id., Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968)*, Londres, 1969, p. xiii et 589 à 632 [en anglais seulement]. Voir également le résumé des travaux de l'Association que le Rapporteur spécial a donné dans son deuxième rapport (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 47 et 48, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, par. 13 à 18).

[17] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (2e partie), doc. A/CN.4/243 et Add.1.

des raisons pratiques, il est plus que probable que l'Etat successeur et l'autre Etat intéressé souhaiteront l'un et l'autre maintenir, au moins provisoirement, tous les services aériens existants jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient conclus. Il n'est donc pas pas surprenant qu'en 1966 le Comité de l'International Law Association de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs ait résumé de la manière suivante la situation en matière de transports aériens :

Habituellement aucun changement n'est apporté en matière de trafic aérien jusqu'à ce que le nouvel Etat négocie un nouvel échange de droits et de routes aériennes. Dans certains cas, la négociation n'a jamais été demandée; dans d'autres, elle l'a été après un certain temps. Aucun nouvel Etat n'a interrompu le trafic aérien immédiatement après son accession à l'indépendance [18].

Dans le résumé de son étude de la pratique des Etats, le Secrétariat souligne également que la continuité prévaut dans le cas des accords relatifs aux transports aériens :

Au moins quatorze nouveaux Etats et vingt-quatre parties à des accords bilatéraux relatifs aux transports aériens — autres que des Etats prédécesseurs — ont adopté le point de vue que, pour diverses raisons, les entreprises de transport aérien désignées par le nouvel Etat et la partie intéressée pouvaient continuer, au moins pendant une certaine période, à fournir les services prévus dans des accords conclus avant l'indépendance entre ladite partie et l'Etat prédécesseur qui impliquaient l'exercice de droits de trafic aérien.

. . .

On n'a relevé qu'un nombre limité de cas dans lesquels un Etat s'est opposé officiellement à la continuité d'un traité. Dans un cas, cette opposition a été exprimée dans des échanges bilatéraux, un Etat invoquant le fait que les droits n'avaient pas été exercés avant l'indépendance (Madagascar et le Royaume-Uni). Dans un autre cas, la position du nouvel Etat a été reconnue par l'autre Etat (les Etats-Unis d'Amérique à l'égard d'Israël) [19].

6) Le commerce international est lui aussi partie intégrante des relations internationales modernes et, pour des raisons pratiques, tant l'Etat successeur que les autres Etats intéressés jugeront commode dans bien des cas de maintenir provisoirement en application les arrangements commerciaux existants en attendant d'en négocier de nouveaux. Cela ressort de la pratique des Etats, comme le montre l'évaluation ci-après formulée par le comité susmentionné de l'International Law Association :

Etant donné que l'application de ces accords touche en général la structure des tarifs douaniers du nouvel Etat, et par conséquent celle de ses échanges, on a tendance à considérer qu'ils restent en vigueur. A l'examen, il apparaîtra que nombre d'entre eux sont caducs. Comme il peut être mis fin à tous les traités de commerce sur notification, il a été jugé avantageux, le cas échéant, de les dénoncer et de donner aux milieux du commerce le temps de s'adapter aux changements, au lieu de traiter ces accords comme étant devenus caducs. Toutefois, des questions très difficiles d'interprétation se sont posées, et il se peut qu'en droit strict certains de ces traités puissent être considérés comme étant devenus caducs. Certains Etats nouveaux pensent que s'ils dénonçaient en série les traités de commerce, même lorsque les clauses relatives à la fin de ces traités les y autorisent, ils risqueraient de se mettre dans une situation politique embarrassante en donnant l'impression de changer radicalement la politique commerciale [20].

Le résumé de l'étude du Secrétariat sur la pratique des Etats montre tout aussi nettement qu'en matière de traités de commerce la continuité a été assurée dans une grande mesure :

Il ressort des renseignements rassemblés dans la présente étude qu'une quarantaine de nouveaux Etats et trente-quatre parties à des traités autres que des Etats prédécesseurs ont pris position en ce qui concerne le maintien en vigueur de traités de commerce bilatéraux qui étaient applicables à d'anciens territoires non métropolitains avant leur indépendance. Dans la plupart des cas étudiés, la continuité a été assurée ou reconnue tout au moins pendant un certain temps après l'indépendance.

. . .

Les cas où il y a eu opposition au maintien de traités en vigueur se sont présentés surtout dans un contexte bilatéral (Venezuela à l'égard de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande; Argentine à l'égard de l'Inde; Thaïlande à l'égard du Pakistan; URSS à l'égard des Etats anciennement sous administration française et devenus indépendants en 1960). Dans tous ces cas, c'est la partie à l'accord conclu avant l'indépendance qui s'est opposée à la continuité. Un seul des quarante Etats nouveaux visés plus haut (paragraphe 169) paraît avoir adopté, d'une façon générale, le point de vue que les traités de commerce bilatéraux conclus avant l'indépendance qui étaient applicables à son territoire avaient cessé de produire effet après l'indépendance (Tanganyika). Il se peut toutefois que d'autres Etats nouveaux prennent aussi cette position; par exemple, l'Algérie et la Guinée n'ont pas pris part au renouvellement des accords commerciaux à court terme conclus par la France [21].

7) Les accords d'assistance technique ou économique sont aussi une catégorie de traités pour lesquels la pratique montre que la continuité a été assurée dans une grande mesure. C'est ainsi que le Comité de l'International Law Association faisait observer en 1966 :

Lorsque ces accords ont des incidences sur le territoire visé et son économie, ou lorsque ce territoire en tire des avantages, on a tendance à les maintenir en application. Cela a causé certaines difficultés administratives, principalement en matière de personnel, mais il n'y a pas de cas où un accord de cette nature soit automatiquement devenu caduc [22].

On en trouve un exemple dans l'échange de notes qui a eu lieu en 1962 entre les Etats-Unis d'Amérique et la République démocratique du Congo concernant le maintien en vigueur de certains traités de coopération économique conclus entre les Etats-Unis et la Belgique au sujet du Congo; ces notes sont reproduites dans *Documentation concernant la succession d'Etats* [23]. En général, la position des Etats-Unis, qui sont l'autre partie intéressée dans bon nombre de traités de cette espèce, a été définie de la manière suivante : un accord de coopération

---

[18] International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966)*, Londres, 1967, p. 576.

[19] *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (2e partie), doc. A/CN.4/243, par. 177 et 182. Pour le Sénégal, voir J.-C. Gautron, « Sur quelques aspects de la succession d'Etats au Sénégal », *Annuaire français de droit international, 1962*, Paris, CNRS, vol. VIII, p. 845 et 846.

[20] International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966)*, Londres, 1967, p. 576.

[21] *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (2e partie), doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 169 et 172.

[22] International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966)*, Londres, 1967, p. 576.

[23] Publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 219 et 220. Voir aussi l'échange de notes de 1961 entre les Etats-Unis et la République somalie (*ibid.*, p. 216 et 217).

économique « doit être considéré comme demeurant en vigueur à l'égard d'un nouvel Etat indépendant si ledit Etat continue à accepter les avantages qui en découlent[24] ».

8) Le Comité de l'International Law Association a également constaté une certaine « continuité *de facto* » dans d'autres catégories de traités :

> Très souvent, on surseoit à toute mesure à l'égard de traités qui pourraient être considérés comme étant devenus caducs, comme ceux qui concernent la suppression des visas, les migrations ou les pouvoirs des consuls, et il en résulte parfois une continuité *de facto* pour une période limitée. Les conventions tendant à éviter la double imposition entrent dans une catégorie intermédiaire, et l'on a tendance à les traiter d'une manière analogue à celle qu'on emploie lorsqu'il s'agit de traités de commerce[25].

Cette affirmation du comité au sujet des conventions fiscales est dans une certaine mesure corroborée par la documentation reproduite dans la publication des Nations Unies relative aux conventions fiscales internationales[26]. Un auteur a récemment résumé la situation de la manière suivante :

> Il ressort des renseignements rassemblés dans ce volume que l'Indonésie considère que les accords conclus avant l'indépendance avec le Canada et les Etats-Unis sont restés en vigueur, le Ghana qu'il continue d'être lié par chacune des neuf conventions fiscales qui lui étaient applicables, la Malaisie qu'elle est liée par quatre au moins des cinq conventions fiscales qui lui étaient applicables avant l'indépendance [...][27].

Mais en ajoutant que « seul un Etat, Israël, s'est opposé à la succession[28] », cet auteur accorde peut-être, en matière de conventions fiscales, une importance un peu trop grande à la continuité.

9) La continuité caractérise aussi la pratique des Etats en matière de traités bilatéraux de caractère « territorial » ou « local ». Mais ces catégories de traités soulèvent des problèmes spéciaux, et nous les examinerons séparément dans le commentaire de l'article 18.

10) Si donc la pratique des Etats révèle une tendance à la continuité dans le cas de certaines catégories de traités[29], on peut douter que la pratique permette de conclure que la continuité découle d'une règle juridique coutumière et non de la volonté des Etats intéressés (l'Etat successeur et l'autre partie au traité conclu par son prédécesseur). En tout cas, la pratique ne semble pas confirmer l'existence du droit unilatéral qu'aurait le nouvel Etat de considérer un traité bilatéral comme demeurant en vigueur à l'égard de son territoire après l'indépendance *indépendamment de ce que souhaite l'autre partie au traité*. Cela ressort clairement de certains éléments de la pratique des Etats qui ont déjà été exposés dans les commentaires d'articles précédents. C'est ainsi que les nombreuses déclarations unilatérales de nouveaux Etats qui ont été examinées dans le commentaire de l'article 4 se fondaient indubitablement sur le postulat qu'en règle générale le maintien en vigueur des traités bilatéraux conclus par leurs prédécesseurs devait faire l'objet d'un accord avec l'autre partie à chacun de ces traités. Certes, il est envisagé dans ces déclarations que certaines catégories de traités puissent rester automatiquement en vigueur en vertu du droit coutumier. Mais, à part ces exceptions possibles, il n'y est manifestement pas question que des traités bilatéraux puissent être maintenus en vigueur autrement que par consentement mutuel. De même, comme on l'a fait observer aux paragraphes 22 et 23 du commentaire de l'article 3, même quand l'Etat prédécesseur entend transmettre à l'Etat successeur les droits que lui confèrent les traités qu'il a conclus, il est néanmoins considéré que le consentement exprès ou tacite de l'autre partie contractante reste nécessaire pour qu'un traité bilatéral puisse lier ladite partie et l'Etat successeur.

11) Dans sa *Documentation concernant la succession d'Etats*[30], le Secrétariat mentionne d'autres cas qui vont dans le même sens. L'Argentine, par exemple, qui n'avait pas admis la thèse du Pakistan suivant laquelle le traité d'extradition entre l'Argentine et le Royaume-Uni devrait être considéré comme restant automatiquement en vigueur à l'égard du Pakistan, a par la suite consenti à l'extension de ce traité au Pakistan « en vertu *d'un nouvel accord* signé en 1953 et constitué par un échange de notes[31] ». De même, la correspondance échangée entre le Ghana et les Etats-Unis d'Amérique en 1957-1958 montre que le maintien en vigueur à l'égard du Ghana d'anciens traités conclus par le Royaume-Uni était considéré par eux comme une question qui devait être réglée par la conclusion d'un accord[32]. Il est vrai que parfois, comme dans le cas d'un aide-mémoire adressé par les Etats-Unis à la Fédération de Malaisie en 1958, les termes utilisés pourraient sembler impliquer que le nouvel Etat était considéré comme ayant effectivement assuré le maintien en vigueur d'un traité du seul fait de sa décision unilatérale[33]. Mais ce cas ne se présente généralement que lorsque l'autre partie était manifestement d'accord avec l'Etat successeur quant à l'opportunité de maintenir le traité en vigueur, et il ne semble pas que le choix des termes suppose la reconnaissance d'un droit effectif de

---

[24] Note de C. I. Bevans (conseiller juridique adjoint du Département d'Etat), dans *American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 59, n° 1 (janvier 1965), p. 96. A rapprocher de l'observation de I. I. Lukashuk (URSS) :

> « [...] Pour les accords économiques, il n'y a pas non plus succession automatique des nouveaux Etats. Mais cela ne doit pas aboutir à un enrichissement injuste ni au mépris des intérêts et des droits légitimes des autres Etats. » (International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference [Helsinki, 1966]*, Londres, 1967, p. 564.)

[25] International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966)*, Londres, 1967, p. 577.

[26] Nations Unies, *Conventions fiscales internationales*, vol. VIII : *Répertoire mondial.*

[27] K. J. Keith, « Succession to bilateral treaties by seceding States », *American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 61, n° 2 (avril 1967), p. 524. Keith note aussi le maintien en application d'un certain nombre de traités conclus avant l'indépendance entre le territoire alors dépendant et l'ancien Etat métropolitain — cas légèrement différent.

[28] *Ibid.*

[29] Cf. K. Zemanek, « State succession after decolonization », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1965-III*, Leyde, Sijthoff, 1965, t. 116, p. 243.

[30] Publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5.

[31] *Ibid.*, p. 7.

[32] *Ibid.*, p. 211 à 213.

[33] *Ibid.*, p. 229 et 230.

l'Etat successeur. De plus, dans le cas particulier que nous avons mentionné, l'Etat successeur, la Malaisie, semble dans sa réponse avoir considéré qu'il s'agissait pour elle de conclure un accord et non d'exercer un droit : « Votre aide-mémoire du 15 octobre 1958 et la présente note doivent être considérés comme constituant l'accord conclu entre nous en la matière [34] ». La méthode de l'échange de notes ou de lettres relatifs au maintien en vigueur d'un traité bilatéral, avec la déclaration expresse que cet échange doit être considéré comme constituant un accord, est en vérité devenue très courante : ce fait même indique qu'en général le maintien en vigueur des traités bilatéraux relève non pas de l'exercice d'un droit mais de la conclusion d'un accord. On trouvera dans les documents communiqués par les Etats-Unis d'Amérique et publiés dans *Documentation concernant la succession d'Etats* [35] des exemples de l'application de cette technique à des accords bilatéraux dans des matières comme les transports aériens, la coopération technique et la garantie des investissements. La première des études du Secrétariat sur « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux [36] », qui est consacrée aux traités d'extradiction, en donne également de nombreux exemples.

12) Le Secrétariat a souligné dans ses études [37] que la continuité en matière de traités bilatéraux a été reconnue ou assurée au niveau de la procédure de plusieurs manières : ce fait même donne à penser que la continuité dépend des attitudes et des intentions des Etats intéressés. Il est vrai que pour certaines catégories de traités, par exemple les accords relatifs aux transports aériens, la continuité s'est bien souvent tout simplement inscrite dans les faits, ce qui pourrait être interprété comme indiquant la reconnaissance d'un droit ou d'une obligation de maintien en vigueur de ces accords. Cependant, même en pareil cas, il semble que, le plus souvent, la continuité soit plutôt une manifestation tacite de la volonté des Etats intéressés. Il est certes possible de citer des cas où l'un ou l'autre des Etats intéressés a essayé de fonder la continuité sur une règle juridique, comme par exemple lorsque le Japon a revendiqué, comme lui revenant de droit, le maintien des droits de trafic aérien à Singapour qui lui avaient été conférés en vertu de l'accord relatif aux services aériens conclu en 1952 entre le Japon et le Royaume-Uni. Il a opposé ses droits d'abord à la Malaisie, puis, après que Singapour s'est séparée de la Malaisie, directement à Singapour [38]. Mais les Etats successeurs — d'abord la Malaisie et ensuite Singapour — ont insisté dans chaque cas sur le caractère « volontaire » de leur acceptation des obligations qui étaient celles du Royaume-Uni en vertu de l'accord de 1952. La position prise par ces deux Etats est étayée non seulement par les considérations qui sont mentionnées dans les deux paragraphes précédents, mais aussi par d'autres arguments.

13) Les cas particuliers de continuité doivent nécessairement être considérés compte tenu de l'attitude générale des Etats en question à l'égard de la succession en matière de traités bilatéraux. C'est ainsi que les auteurs mentionnent fréquemment l'inscription de traités en regard du nom de l'Etat successeur dans la publication américaine *Treaties in Force* [39], mais cette façon de faire doit être comprise dans le contexte de la pratique générale des Etats-Unis d'Amérique, dont a été donnée en 1965 une explication qui fait autorité, rédigée dans les termes ci-après :

> En pratique, le Gouvernement des Etats-Unis s'efforce de négocier les nouveaux accords, selon que de besoin, avec un nouvel Etat indépendant dans le plus bref délai possible. Dans l'intervalle, il essaie, lorsque cela est possible, d'arriver à une entente avec le nouvel Etat spécifiant quels accords bilatéraux entre les Etats-Unis et l'ancien Etat métropolitain doivent être considérés comme continuant à s'appliquer. Dans la plupart des cas, le nouvel Etat n'est pas disposé, durant ses premières années d'indépendance, à s'engager en des termes aussi précis. Jusqu'à présent, l'échange entre les Etats-Unis et le Ghana est le seul arrangement officiel global de ce type qui ait été conclu, encore que des notes aient été aussi échangées avec la Trinité-et-Tobago et la Jamaïque au sujet du maintien de l'application de l'accord de 1946 relatif aux services aériens. Un échange de notes avec le Congo (Brazzaville) sur le maintien des obligations conventionnelles a bien eu lieu, mais en termes généraux seulement [40].

Il a déjà été montré, dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, que pour le Royaume-Uni la continuité des traités bilatéraux relève du consentement des deux côtés [41]. En outre, on peut se référer à la réponse du Royaume-Uni à une demande du Gouvernement norvégien, datée de 1963, concernant le maintien en vigueur à l'égard de certains Etats récemment devenus indépendants, de la Convention anglo-norvégienne de 1951 destinée à éviter la double imposition :

> Le Foreign Office a répondu qu'il considérait que les traités de dévolution conclus entre le Royaume-Uni et les pays maintenant indépendants montraient que les gouvernements de ces pays accep-

[34] *Ibid.*, p. 230.

[35] *Ibid.*, p. 211 à 224.

[36] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 119 et suiv., doc. A/CN.4/229, par. 23, 31, 33, 62 à 66, 68, 69, 71 à 74 et 77 à 79. Beaucoup d'accords de ce type, constitués par un échange de notes, sont enregistrés auprès du Secrétariat conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies (*ibid.*, p. 139, par. 135).

[37] *Ibid.*, p. 138, par. 134 et 135; *ibid., 1971*, vol. II (2e partie) doc. A/CN.4/243, par. 117 à 187, et A/CN.4/243/Add.1, par. 169 à 177.

[38] S. Tabata, « The independence of Singapore and her succession to the Agreement between Japan and Malaysia for Air Services », *The Japanese Annual of International Law*, Tokyo, 1968, no 12, p. 36. Voir aussi *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (2e partie) doc. A/CN.4/243, par. 122 et 123, et 138 à 143.

[39] Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force — A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office.

[40] Voir International Law Association, *The Effect of Independence on Treaties : A Handbook*, Londres, Stevens and Sons, 1965, p. 385 et 386. Comme il a été souligné dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, la pratique des Etats-Unis d'Amérique consistant à essayer d'arriver à un commun accord avec le nouvel Etat sur le maintien en vigueur des divers traités semble s'appliquer également aux cas dans lesquels le nouvel Etat a conclu un traité de dévolution avec l'Etat métropolitain (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 61, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, chap. II, par. 23 du commentaire de l'article 3).

[41] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 60 et 61, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, chap. II, par. 21 et 22 du commentaire de l'article 3.

teraient que les droits et obligations découlant de la convention relative à la double imposition continuent de s'appliquer à ces pays, *mais que la question de savoir si la convention était effectivement encore en vigueur entre ces pays et la Norvège devait être résolue par le Gouvernement norvégien et les gouvernements de ces pays* [42].

Une définition qui a été donnée récemment de la pratique canadienne montre que cette pratique est analogue à celle des Etats-Unis d'Amérique :

[...] La position canadienne est essentiellement empirique et comporte deux aspects. Quand un Etat nouvellement indépendant annonce qu'il a l'intention d'être lié par tous les traités ou par certaines catégories de traités dont l'application a été étendue à son territoire dans le passé par la métropole intéressée, en règle générale le Canada accepte tacitement cette déclaration et considère ledit Etat comme étant partie aux traités visés. Toutefois, quand un Etat ne fait pas une telle déclaration, ou quand sa déclaration paraît au Canada ambiguë, normalement nous nous informons auprès du gouvernement de cet Etat lorsque cela devient nécessaire pour savoir s'il se considère comme partie au traité multilatéral ou bilatéral au sujet duquel nous avons besoin de cette information.

L'auteur ajoute le commentaire suivant :

La pratique récente vient étayer le point de vue suivant lequel, *sous réserve de l'acquiescement des Etats tiers*, une ancienne colonie continue après l'indépendance à jouir des droits et à être tenue des obligations découlant des instruments internationaux qui lui étaient autrefois applicables, à moins que des considérations liées à la manière dont les Etats sont nés ou à la nature politique du contenu du traité n'en rendent l'exécution impossible ou odieuse pour le nouvel Etat.

Reste à savoir, peut-être, si cette pratique doit être considérée comme une succession au sens strict à une obligation juridique ou comme une novation [...] [43].

14) Les paragraphes qui précèdent contiennent suffisamment d'éléments probants pour établir le caractère essentiellement volontaire de la succession en matière de traités bilatéraux : volontaire de la part non seulement de l'Etat successeur, mais aussi de l'autre Etat intéressé. Cela étant, il semble que la règle fondamentale à énoncer en matière de traités bilatéraux soit celle-ci : leur maintien en vigueur après l'indépendance relève d'un accord, exprès ou tacite, entre l'Etat successeur et l'autre Etat intéressé (l'autre partie au traité conclu par l'Etat prédécesseur).

15) Reste la difficulté de déterminer quand et sur quelle base (c'est-à-dire à titre définitif ou simplement à titre provisoire) un Etat successeur et l'autre Etat intéressé doivent être considérés comme étant convenus du maintien en vigueur d'un traité qui était applicable au territoire de l'Etat successeur à la date de la succession. Lorsqu'il existe un accord exprès (comme dans les échanges de notes mentionnés au paragraphe 11 ci-dessus), il n'y a aucun problème. Que l'accord prenne la forme d'une confirmation du fait que le traité est considéré comme étant en vigueur ou d'un consentement à ce qu'il soit ainsi considéré, il opère la novation du traité et détermine la position des Etats intéressés à l'égard du traité. La question peut se poser de savoir s'ils veulent que le traité reste en vigueur définitivement conformément à ses dispositions (notamment toute disposition relative à l'extinction) ou seulement à titre provisoire, en attendant la conclusion d'un nouveau traité. Mais c'est là une question d'interprétation qui doit être résolue en vertu des règles ordinaires d'interprétation des traités.

16) Le problème se pose dans le cas, assez fréquent, où il n'existe pas d'accord exprès. L'International Law Association déclare dans ses résolutions qu'un traité bilatéral doit être considéré comme restant en vigueur si « l'Etat récemment devenu indépendant a appliqué les clauses du traité *inter se* avec la ou les autres parties [44] ». C'est là un cas parfaitement clair, étant donné que l'application du traité par les deux Etats implique nécessairement qu'ils sont d'accord pour le considérer comme étant en vigueur. Mais, à moins que le mot « appliquer » ne soit pris dans un sens très large, cette disposition des résolutions de l'Association ne peut couvrir un certain nombre de situations qui surviennent dans la pratique et constituent la difficulté réelle. Parmi ces situations, il y a celle où un Etat a manifesté de quelque façon une intention évidente de considérer un traité comme restant en vigueur — par exemple en le faisant figurer sur sa liste des traités en vigueur —, mais où l'autre Etat n'a rien fait en la matière; ou bien quand le nouvel Etat a fait preuve d'une intention générale de maintenir en vigueur les traités conclus par son prédécesseur, mais n'a manifesté aucune intention particulière à l'égard du traité considéré; ou encore quand ni l'un ni l'autre des deux Etats n'a donné une indication claire de ses intentions quant au maintien en vigueur des traités bilatéraux.

17) L'International Law Association a voulu couvrir ce genre de situations par une présomption générale de continuité, sur laquelle le Rapporteur spécial a déjà attiré l'attention de la Commission dans son deuxième rapport [45]. Dans ses résolutions, l'Association a proposé une règle générale suivant laquelle, sous une seule réserve, tout traité bilatéral serait considéré comme restant en vigueur après l'indépendance si le nouvel Etat ou l'autre Etat intéressé n'a pas déclaré, dans un délai raisonnable après la date de l'indépendance, que le traité ne les lie plus [46]. La réserve était celle-ci : cette règle générale ne s'appliquerait que s'il avait été notifié au nouvel Etat (ou s'il savait par ailleurs) que le traité était internationalement applicable à son territoire avant l'indépendance. Que cette proposition soit considérée comme énonçant une règle générale de continuité sous réserve de la faculté, pour chacun des deux Etats, de renoncer à l'application du traité, ou comme énonçant une présomption générale qui pourrait être réfutée par la preuve d'une intention contraire, elle fait dépendre le maintien en vigueur du traité des intentions des deux Etats. C'est

[42] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 192. [C'est le Rapporteur spécial qui souligne.]

[43] A. E. Gotlieb et J. A. Beesley, éd., « Canadian practice in international law during 1968 as reflected mainly in public correspondence and statements of the Department of External Affairs », *Canadian Yearbook of International Law, 1969*, Vancouver (B. C.), 1969, vol. VII, p. 331. [C'est le Rapporteur spécial qui souligne.]

[44] International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968)*, Londres, 1969, p. 597.

[45] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 49, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, par. 22.

[46] Voir ci-dessus note 44.

ce que souligne la condition que le nouvel Etat doit avoir connaissance du fait que le traité était internationalement applicable à son territoire.

18) Le degré élevé de continuité qui caractérise la pratique moderne et l'interdépendance toujours croissante des Etats peuvent indubitablement justifier dans une certaine mesure une telle règle ou présomption générale. Mais il s'agit en l'espèce de déterminer la règle appropriée à un domaine particulier du droit : celui des relations conventionnelles, où l'intention et le consentement jouent un rôle majeur. La pratique des Etats, comme on l'a vu dans les paragraphes précédents du présent commentaire, apporte de nombreuses preuves de ce que le maintien en vigueur des traités bilatéraux, contrairement à ce qui se passe pour les traités multilatéraux, est communément considéré, tant par le nouvel Etat que par l'autre Etat intéressé, comme devant être l'objet d'un commun accord. En conséquence, la Commission ne semble pas être appelée à déduire de la fréquence de la continuité une règle ou présomption générale quelconque suivant laquelle les traités bilatéraux resteraient en vigueur à moins qu'une intention contraire ne soit déclarée. De plus, comme on l'a indiqué dans le deuxième rapport [47], une solution qui serait fondée sur le principe non pas de la renonciation à la continuité, mais de l'*engagement* à assurer cette continuité (par une indication plus affirmative du consentement des Etats intéressés) serait peut-être plus en harmonie avec le principe de l'autodétermination. Le Rapporteur spécial estime d'autre part que la condition que le nouvel Etat sache que le traité était internationalement en vigueur avant l'indépendance, qui fait partie intégrante de la règle proposée par l'International Law Association, pourrait créer quelque difficulté dans l'application de cette règle.

19) De l'avis du Rapporteur spécial, et la fréquence avec laquelle la question de la continuité est traitée dans la pratique comme devant être réglée d'un commun accord et le principe de l'autodétermination semblent donc indiquer que c'est la conduite des Etats intéressés à l'égard du traité considéré qui devrait être le fondement de la règle générale applicable aux traités bilatéraux, et non le fait général que la pratique d'un grand nombre d'Etats est caractérisée par un degré élevé de continuité. Il est vrai que l'application d'une règle qui repose sur l'établissement d'un consentement mutuel déduit de la conduite des Etats intéressés peut aussi soulever des difficultés dans certains cas. Mais ces difficultés proviennent de la grande diversité des moyens par lesquels un Etat peut manifester son consentement à se considérer comme lié par un traité, y compris le consentement tacite — et elles se retrouvent dans d'autres parties du droit des traités [48].

20) Il faut se demander alors si l'on devrait essayer de désigner dans la règle tels ou tels actes ou telle ou telle conduite dont on puisse inférer que l'Etat intéressé a consenti au maintien en vigueur d'un traité bilatéral, ou s'il faut simplement formuler la règle en termes généraux. Faut-il par exemple inclure des dispositions particulières relatives à ce qu'il y a lieu de déduire de la conclusion par un nouvel Etat d'un accord de dévolution, d'une déclaration unilatérale en faveur du maintien en vigueur des traités (à titre provisoire ou dans d'autres conditions), de l'enregistrement unilatéral d'un traité conclu par l'Etat prédécesseur comme étant en vigueur à l'égard d'un nouvel Etat, du maintien en vigueur d'un traité dans le droit interne d'un Etat, ou du fait qu'un nouvel Etat ou l'autre Etat partie à un traité se fondent sur ses dispositions dans leurs relations entre eux? On peut douter, toutefois, qu'il soit indiqué d'inclure de telles dispositions, qui prescriraient les déductions à tirer d'actes donnés. Dans le cas des accords de dévolution et des déclarations unilatérales, beaucoup dépend à la fois de leurs dispositions particulières et de l'intention de leurs auteurs. Ainsi qu'il ressort des commentaires des articles 3 et 4, même quand les Etats paraissent exprimer dans ces instruments l'intention générale de maintenir en vigueur les traités conclus par leurs prédécesseurs, ils font fréquemment dépendre d'une discussion et d'un accord avec l'autre Etat intéressé le maintien en vigueur d'un traité donné. En outre, dans tous les cas, il s'agit non pas simplement de l'intention d'un seul Etat, mais de celle des deux — ou, en d'autres termes, des conclusions à tirer de l'acte de l'un et de la réaction (ou de l'absence de réaction) de l'autre. Les circonstances sont nécessairement différentes dans chaque cas, et il ne semble guère possible d'établir une présomption générale sans prendre le risque de faire échec à l'intention réelle de l'un ou l'autre Etat. Il se peut, bien entendu, que l'un des deux Etats intéressés agisse de telle manière que l'autre puisse raisonnablement supposer qu'il a consenti au maintien en vigueur d'un traité, auquel cas doit entrer en ligne de compte le principe de la bonne foi qui est appliqué dans l'article 45 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (auquel on se réfère souvent sous le nom d'« estoppel » ou de « préclusion »). Mais, sous réserve de l'application de ce principe, le problème est toujours d'établir le consentement de chaque Etat à considérer le traité comme étant en vigueur dans ses relations avec l'autre Etat, soit qu'on en ait des preuves expresses, soit qu'on puisse déduire ce consentement des circonstances.

21) En général, bien que le contexte puisse être tout à fait différent, il semble que les questions qui relèvent de l'article 13 aient des affinités avec celles qui relèvent de l'article 45 de la Convention de Vienne (Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application). Cela donne à penser que les termes dans lesquels est formulée dans cet article l'application du principe de la bonne foi (« estoppel » ou « préclusion ») peuvent servir des fins similaires dans le présent contexte.

22) C'est pourquoi le *paragraphe 1* de l'article 13 dispose qu'un traité bilatéral sera considéré comme étant en vigueur entre l'Etat successeur et l'autre partie au traité *a*) s'ils en sont expressément convenus ou *b*) « s'ils doivent, à raison de leur conduite, être considérés comme étant convenus du maintien en vigueur du traité dans leurs

[47] Voir ci-dessus note 45.

[48] Par exemple articles 12 à 15 (consentement à être lié), 20 (acceptation des réserves) et 45 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

relations entre eux ou y ayant acquiescé ». Aux termes de la deuxième partie de cette disposition, le fait qu'un nouvel Etat sache qu'un traité était internationalement applicable à son territoire à la date de la succession sera peut-être un élément pertinent à prendre en considération dans un cas donné pour déterminer si cet Etat doit être considéré comme ayant consenti au maintien en vigueur de ce traité. Mais le fait que le maintien en vigueur de chaque traité pris séparément soit subordonné à l'établissement du consentement à la fois du nouvel Etat et de l'autre Etat au maintien en vigueur de ce traité réduit considérablement la portée du problème de la connaissance qu'a un nouvel Etat des traités conclus par son prédécesseur.

23) Le *paragraphe 2* traite de la question de la date à laquelle un traité doit être considéré comme prenant effet entre un nouvel Etat et l'autre partie audit traité conformément au paragraphe 1. Les notions mêmes de « succession » et de « continuité » portent à conclure que cette date devrait, en principe, être celle de la « succession » du nouvel Etat au territoire. C'est ce que porte à conclure aussi la terminologie que l'on trouve dans la pratique, et dont il ressort que les Etats intéressés sont convenus de considérer le traité de l'Etat prédécesseur comme restant en vigueur à l'égard de l'Etat successeur. C'est pourquoi on peut estimer que la règle essentielle en ce qui concerne la date d'entrée en vigueur doit être la date de la succession. D'un autre côté, comme le maintien en vigueur du traité à l'égard de l'Etat successeur relève d'un accord, il ne semble pas y avoir de raison pour laquelle les deux Etats ne fixeraient pas une autre date s'ils le désirent. C'est pourquoi le paragraphe 2 prévoit la possibilité de fixer par accord une autre date.

Article 14. — Durée d'un traité bilatéral considéré comme étant en vigueur

1. Un traité bilatéral qui, conformément à l'article 13, est considéré comme étant en vigueur pour un nouvel Etat et l'autre Etat partie lie ces Etats jusqu'au moment où il prend fin aux termes de ses dispositions, à moins qu'il ne ressorte de leur accord ou qu'il ne soit par ailleurs établi qu'ils avaient seulement l'intention d'appliquer le traité

***a*) Jusqu'à une date spécifiée;**

***b*) Jusqu'à ce que l'un ou l'autre Etat décide de mettre fin à son application;**

***c*) Jusqu'à ce qu'ils concluent un nouveau traité portant sur la même matière.**

2. Dans les cas visés à l'alinéa *b* du paragraphe 1, l'Etat doit notifier au moins douze mois à l'avance son intention de mettre fin à l'application du traité, à moins que le traité ne prévoie un autre délai de notification, auquel cas ce délai s'applique.

3. Dans les cas visés à l'alinéa *c* du paragraphe 1, l'application du traité doit être considérée comme ayant pris fin si le nouvel Etat et l'autre Etat partie concluent le nouveau traité, à moins qu'une intention contraire ne ressorte du traité postérieur ou ne soit établie par ailleurs.

Commentaire

1) Lorsqu'un nouvel Etat et l'autre Etat partie sont expressément ou tacitement convenus de considérer un traité bilatéral comme étant en vigueur entre eux, il semblerait devoir en découler naturellement que la durée du traité et toute question se rapportant à sa dénonciation ou à la suspension de son application doivent être régies par les dispositions du traité et aussi par celles des articles 54 à 72 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Bref, s'il n'y avait pas d'autre complication, il serait possible de s'en remettre simplement au droit général des traités pour ces questions — et en fait les études du Secrétariat sur la succession d'Etats en matière de traités bilatéraux contiennent un certain nombre d'exemples de traités auxquels il a été mis fin, après succession, par préavis donné conformément à une disposition des traités en question [49].

2) Toutefois, il se produit une complication du fait que le traité est en vigueur à la suite d'un *accord* entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie; il n'est pas rare en effet que leur accord porte simplement sur l'application du traité à titre provisoire jusqu'à une date spécifiée, ou jusqu'à ce que l'un d'eux décide de mettre fin à l'application du traité, ou jusqu'à ce qu'ils concluent un nouveau traité. Dans ces cas, toute disposition du traité relative à sa durée ou à sa fin est nécessairement subordonnée à l'accord particulier entre les Etats intéressés portant application du traité à titre provisoire seulement.

3) Les accords de ce genre ne sont pas seulement très nombreux dans la pratique : ils sont expressément sollicités dans les déclarations unilatérales faites par le Tanganyika, l'Ouganda, le Kenya et un certain nombre d'autres Etats [50]. Nombre de ces déclarations spécifient une période (assez souvent prorogée par une déclaration ultérieure) durant laquelle le nouvel Etat offre à tout autre Etat partie à l'un des traités bilatéraux de son prédécesseur d'appliquer le traité à titre provisoire sur la base de la réciprocité en vue de le remplacer par un nouveau traité ou d'y mettre fin à l'expiration de la période prévue. Si l'autre Etat partie accepte (expressément ou tacitement) l'offre du nouvel Etat, il en résulte un accord portant application provisoire du traité. On trouvera dans l'étude du Secrétariat sur la succession d'Etats en matière de traités d'extradition [51] des exemples d'accords portant application provisoire de traités bilatéraux et résultant de déclarations unilatérales de ce genre. D'autres exemples se trouvent dans les études du Secrétariat sur la succession en matière d'accords relatifs aux transports aériens [52] et en matière de traités de commerce [53]. De même, de tels accords peuvent, dans la pratique, résulter du simple fait que le nouvel Etat et l'autre Etat partie sont convenus de continuer d'appli-

[49] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/229, par. 136; *ibid., 1971*, vol. II (2e partie) doc. A/CN.4/243, par. 179, et A/CN.4/243/Add.1,par. 171.

[50] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 63 et suiv., doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, chap. II, commentaire de l'article 4.

[51] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 126 et 129, doc. A/CN.4/229, par. 69, 72, 91 et 92.

[52] *Ibid., 1971*, vol. II (2e partie) doc. A/CN.4/243, par. 36.

[53] *Ibid.*, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 35 et 38.

quer un traité en attendant la négociation de nouveaux arrangements [54].

4) Le *paragraphe 1* pose donc la règle générale qu'un traité considéré conformément à l'article 13 comme étant en vigueur entre un nouvel Etat et l'autre Etat partie lie ces Etats jusqu'au moment où il prend fin aux termes de ses dispositions, mais il y est souligné que c'est sous réserve des conditions particulières dans lesquelles ils sont convenus de considérer le traité comme étant en vigueur. Ce paragraphe énonce en effet trois exceptions précises à la règle. La première est celle où l'accord ne porte que sur l'application du traité jusqu'à une date spécifiée — ce qui peut se produire dans le cas d'un accord tacite fondé sur une déclaration unilatérale fixant une période déterminée pour l'application du traité à titre provisoire. La deuxième est celle où l'accord ne porte que sur l'application du traité jusqu'à ce que l'un ou l'autre Etat décide d'y mettre fin. Cette situation peut résulter d'une déclaration unilatérale si un nouvel Etat accepte d'appliquer le traité jusqu'à ce qu'il parvienne à une décision quant au maintien en vigueur du traité, auquel cas il est estimé que la réservation du droit de mettre fin au traité doit être considérée comme valable de part et d'autre. La troisième exception est celle où l'accord porte simplement sur le maintien en application du traité ancien jusqu'à ce que le nouvel Etat et l'autre Etat partie concluent un nouveau traité. Le paragraphe 1 ne contient pas de référence aux dispositions générales de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux termes desquelles l'extinction d'un traité ou la suspension de son application peut avoir lieu. Cette référence est jugée inutile, car le présent projet est fondé sur l'hypothèse que les règles régissant la succession en matière de traités constituent une partie spéciale ou accessoire du droit général des traités. Un traité considéré comme étant en vigueur entre un nouvel Etat et l'autre Etat partie est indubitablement un traité en vigueur aux fins du droit général des traités, et par conséquent nécessairement régi par les règles pertinentes de la Convention de Vienne, outre les règles régissant la succession d'Etats.

5) Lorsque l'accord tend simplement à l'application du traité à titre provisoire, jusqu'à ce que l'un ou l'autre Etat prenne une décision sur son maintien en vigueur, il paraît souhaitable de prévoir un délai de notification pour toute décision de mettre fin au traité. L'article 56 de la Convention de Vienne (qui concerne les traités ne contenant pas de dispositions relatives à leur extinction) admet la possibilité d'une dénonciation s'il est établi qu'il entrait dans l'intention des parties de l'admettre ou si le droit de dénonciation peut être déduit de la nature du traité. Cependant, il prescrit en même temps la notification, au moins douze mois à l'avance, de l'intention de dénoncer le traité. Eu égard à la nature des traités en question — par exemple traités de commerce, accords relatifs aux transports aériens, conventions fiscales et traités d'extradition —, un délai de notification du même ordre paraît indiqué. D'autre part, si le traité lui-même prévoit un délai de notification différent, il semble logique d'appliquer le délai spécifié dans le traité. Le *paragraphe 2* de l'article 14 énonce donc la règle dans ces termes.

6) Lorsque l'accord prévoit que le traité doit continuer d'être appliqué en attendant la conclusion d'un nouveau traité, la question de l'extinction du traité antérieur paraît manifestement relever des principes généraux énoncés à l'article 59 de la Convention de Vienne. Aux termes du paragraphe 1 de cet article :

> Un traité est considéré comme ayant pris fin lorsque toutes les parties à ce traité concluent ultérieurement un traité portant sur la même matière et :
>
> *a*) S'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que selon l'intention des parties la matière doit être régie par ce traité; ou
>
> *b*) Si les dispositions du traité postérieur sont incompatibles avec celles du traité antérieur à tel point qu'il est impossible d'appliquer les deux traités en même temps.

Dans le cas présent, toutefois, le fait même qu'aux termes de l'accord le traité antérieur doit rester en vigueur en attendant la conclusion d'un nouveau traité semble dénoter à première vue l'intention de mettre fin au traité antérieur par la conclusion du traité postérieur. C'est sans aucun doute ce qui est normalement voulu dans la pratique. En conséquence, le principe qui est à la base de l'article 59 de la Convention de Vienne peut, dans le présent contexte, trouver son expression véritable dans une règle disposant plutôt que la conclusion du traité postérieur doit être considérée comme mettant fin au traité antérieur à moins qu'une intention contraire ne ressorte du traité postérieur ou ne soit établie par ailleurs. C'est pourquoi le Rapporteur spécial estime qu'il convient d'énoncer la règle dans ce sens au *paragraphe 3* de l'article plutôt que de s'en remettre simplement à l'article 59 de la Convention de Vienne. Il y a peut-être encore une autre raison en faveur de l'insertion d'une disposition spéciale à ce sujet dans le présent article : c'est la légère difficulté qui résulte de l'emploi, à l'article 59 de la Convention de Vienne, des mots « lorsque *toutes* les parties à ce traité concluent ultérieurement un traité portant sur la même matière » [c'est le Rapporteur spécial qui souligne]. En cas de succession, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peuvent, en un sens, être parties tous deux au traité antérieur à l'égard de l'autre Etat partie, si bien que la mention, à l'article 59, de « toutes les parties » n'est pas entièrement justifiée dans le présent contexte. Il convient peut-être d'ajouter que l'expression « concluent un [le] nouveau traité » est utilisée ici aux paragraphes 1 et 3 parce qu'un libellé analogue est employé dans la Convention de Vienne — et que tel est d'ailleurs aussi le libellé communément utilisé par les Etats lorsqu'ils concluent des accords du type visé à l'alinéa *c* du paragraphe 1 et au paragraphe 3 de l'article 14. Certes, normalement, il est conforme à l'intention des Etats intéressés que le traité antérieur prenne fin lors de l'*entrée en vigueur* du nouveau traité, plutôt que lors de la détermination de leur consentement à l'égard du nouveau traité si son entrée en vigueur est prévue pour une date postérieure : le paragraphe 3 doit être compris dans ce sens. L'intention, dans ces cas, est manifestement de maintenir en application le traité antérieur jusqu'à ce qu'il soit remplacé dans son application par un nouveau traité.

[54] *Ibid.*, *1970*, vol. II, p. 121, doc. A/CN.4/229, par. 41 et 42; *ibid.*, *1971*, vol. II (2e partie) doc. A/CN.4/243, par. 28, 56 et 122, et A/CN.4/243/Add.1, par. 57.

Article 15. — Traité qui ne doit pas être considéré comme étant en vigueur aussi entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur

Un traité bilatéral qui, conformément à l'article 13, est considéré comme étant en vigueur pour un nouvel Etat et l'autre Etat partie ne doit pas, de ce fait, être considéré comme étant en vigueur aussi dans les relations entre le nouvel Etat et l'Etat prédécesseur qui a conclu le traité avec l'autre Etat partie.

Commentaire

1) On peut penser que la règle formulée dans cet article énonce une évidence, puisque l'Etat prédécesseur n'est pas partie à l'accord conclu entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie et qui seul met le traité en vigueur entre ces Etats. Il paraît néanmoins souhaitable de formuler la règle dans un article, ne serait-ce que pour supprimer toute possibilité de malentendu. Certes, le lien juridique qui s'établit entre un traité et le territoire d'un nouvel Etat du fait que le traité conclu par son prédécesseur était en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession fournit une base pour l'application ultérieure du traité dans les relations bilatérales entre le nouveau souverain du territoire et l'autre Etat partie — par accord entre eux. Mais il ne confère pas au nouvel Etat le droit de devenir partie au traité proprement dit conclu entre son prédécesseur et l'autre Etat partie, ce qui mettrait ce traité en vigueur aussi entre lui-même et son prédécesseur, chose qui se produirait dans le cas d'un traité multilatéral.

2) En réalité, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 3 du commentaire de l'article 13, l'accord entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie donne naissance à un deuxième traité bilatéral, qui existe *parallèlement* au traité conclu à l'origine entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Le deuxième traité, même s'il est à tous égards la réplique exacte du premier, s'applique entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie en établissant entre eux des relations nouvelles et purement bilatérales et qui sont indépendantes de l'Etat prédécesseur. Qui plus est, si l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur décident de réglementer la même question — extradition, droits de douane, etc. — sur une base analogue, ce sera par le moyen d'un nouveau traité, applicable exclusivement entre eux et juridiquement sans lien avec le traité antérieurement conclu entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. En fait, dans bien des cas (par exemple lorsqu'il s'agit d'accords sur les routes de transport aérien), les considérations dont s'inspirent les dispositions du traité conclu entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie peuvent être fort différentes de celles qui interviennent dans les relations bilatérales entre l'Etat prédécesseur et le nouvel Etat.

3) La règle est si claire qu'il est difficile d'en trouver dans la pratique des Etats des preuves autres que négatives. Celles-ci consistent dans le fait que ni un Etat successeur ni un Etat prédécesseur n'a jamais soutenu qu'en pareil cas le traité doit être considéré comme étant en vigueur tant entre eux qu'entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie.

4) En conséquence, l'article 15 dispose simplement qu'un traité bilatéral considéré comme étant en vigueur pour un nouvel Etat et l'autre Etat partie conformément à l'article 13 ne doit pas, de ce fait, être considéré comme étant aussi en vigueur entre le nouvel Etat et son prédécesseur.

Article 16. — Consentement à l'application d'un traité multilatéral sur la base de la réciprocité à l'égard de toute partie à ce traité

1. Les articles 13 à 15 s'appliquent aussi lorsqu'un nouvel Etat, sans notifier aux parties à un traité multilatéral, conformément à l'article 7, qu'il se considère comme partie au traité, déclare qu'il est disposé à appliquer le traité, sur la base de la réciprocité, à l'égard de toute partie audit traité.

2. Un accord tendant à l'application d'un traité multilatéral conformément au paragraphe 1 prend fin si le nouvel Etat notifie aux parties soit qu'il se considère comme partie conformément à l'article 7 soit qu'il est devenu partie conformément aux dispositions du traité.

Commentaire

1) Cet article est destiné à traiter des cas où peut intervenir l'application provisoire de traités multilatéraux *sur une base bilatérale* — et où elle est en fait sollicitée — lorsqu'un nouvel Etat fait une déclaration unilatérale sur le modèle de celles du Tanganyika ou de l'Ouganda [55]. Ces déclarations annoncent que le nouvel Etat a l'intention de réviser sa position à l'égard des traités multilatéraux en vigueur avant l'indépendance et qu'il est disposé, dans l'intervalle, à appliquer ces traités, sur la base de la réciprocité, à l'égard de toute partie. Une déclaration de ce genre équivaut donc à une offre de maintenir *bilatéralement* l'application des dispositions de l'un quelconque de ces traités multilatéraux au cours de la période intérimaire de révision à l'égard de toute partie à un tel traité qui le désire. Elle semble donc créer une situation analogue à celle qui existe dans le cas de traités bilatéraux et qui devrait logiquement être régie par les mêmes principes. C'est donc ce que dispose le *paragraphe 1* du présent article.

2) Il est évident, toutefois, que tout accord tendant à maintenir à titre provisoire, sur une base bilatérale, l'application d'un traité multilatéral prendra fin au moment où le nouvel Etat deviendra effectivement partie, soit par une notification conformément à l'article 7 du présent projet, soit par ratification, adhésion, etc., conformément aux termes du traité lui-même [56]. C'est donc ce que prévoit le *paragraphe 2* de l'article 16.

---

[55] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 63 et suiv., doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, chap. II, commentaire de l'article 4.

[56] Certains nouveaux Etats ont préféré adhérer à des traités multilatéraux plutôt que de notifier leur succession, même lorsqu'ils étaient en droit de le faire.

Article 17. — Effet de l'extinction ou de l'amendement du traité primitif

1. Un traité bilatéral qui, conformément à l'article 13, est considéré comme étant en vigueur pour un nouvel Etat et l'autre Etat partie

***a*) Ne cesse pas d'être en vigueur dans les relations entre eux pour la seule raison qu'il y a été mis fin dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie;**

***b*) N'est pas amendé dans les relations entre eux pour la seule raison qu'il a été amendé dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie.**

2. De même, lorsqu'il est mis fin à un traité bilatéral ou, selon le cas, lorsque ce traité est amendé dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie après la date d'une succession,

***a*) Cette extinction n'empêche pas le traité d'être considéré comme étant en vigueur entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie, conformément à l'article 13;**

***b*) Cet amendement ne doit pas être considéré comme ayant aussi amendé le traité aux fins de l'application de l'article 13, à moins que le nouvel Etat et l'autre Etat partie n'en soient convenus.**

Commentaire

1) Dès lors qu'il est reconnu que, d'une manière générale, la succession en matière de traités bilatéraux fait intervenir une novation et a lieu par accord exprès ou tacite entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie, il s'ensuit que le traité s'applique entre ces Etats en tant que traité indépendant ayant une existence propre. La source juridique des obligations *inter se* du nouvel Etat et de l'autre Etat partie réside dans leur propre accord, et non pas dans le traité primitif — et cet accord a, en quelque sorte, pour effet de rompre le lien entre ces Etats et le traité primitif. En conséquence, il n'y a pas de raison juridique pour laquelle l'extinction du traité primitif (par accord ou d'une autre manière) dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie doive entraîner nécessairement en même temps l'extinction du traité dans les relations entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie. La résiliation de ces dernières relations contractuelles relève, en principe, du nouvel Etat et de l'autre Etat partie, et d'eux seuls.

2) L'expiration du traité du seul fait de ses propres termes peut évidemment entraîner la résiliation simultanée des relations contractuelles *a*) entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie et *b*) entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie. Ainsi, si le traité prévoit qu'il prendra fin à une date déterminée, il cessera d'être en vigueur à cette date pour l'Etat successeur et l'autre Etat partie (sauf accord contraire exprès entre eux) parce que cette disposition du traité fait partie de leur propre accord. On peut trouver dans l'étude du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens [57] un exemple d'expiration du traité primitif du fait de ses propres termes, dans lequel les Etats-Unis d'Amérique ont rappelé, premièrement à la Trinité-et-Tobago et deuxièmement à la Jamaïque, qu'un échange de notes de 1961 constituant accord entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni devait expirer sous peu. On en trouve un autre exemple dans l'étude sur les traités de commerce [58], où il est fait mention de l'expiration des accords commerciaux entre la France et l'Italie et entre la France et la Grèce, lesquels étaient applicables au Maroc et à la Tunisie, quelques mois après l'accès de ces derniers pays à l'indépendance.

3) D'un autre côté, l'extinction du traité entre l'Etat *prédécesseur* et l'autre Etat partie sur l'initiative de l'un d'entre eux (par exemple par notification, conformément aux termes du traité, de l'intention d'y mettre fin ou par résiliation à la suite d'une violation du traité) n'a pas, en droit, d'incidence sur les relations contractuelles distinctes entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie. L'International Law Association a fait de cette question l'objet d'une règle expresse énoncée dans sa résolution n° 3, sur la succession des nouveaux Etats, ainsi conçue :

> L'extinction d'un traité entre les parties originaires, au moyen d'une notification ou d'une autre manière, ne met pas fin en elle-même à l'application du traité vis-à-vis des Etats successeurs ou dans les rapports entre les Etats successeurs [59].

En proposant cette règle, le comité pertinent de l'Association a expliqué dans une note :

> Il y a plusieurs cas dans lesquels les parties originaires à un traité bilatéral ont mis fin au traité, mais où le traité est resté en vigueur entre les Etats successeurs d'une des parties originaires et l'autre partie originaire. Par exemple, les clauses du Traité Webster-Ashburton relatives à l'extradition sont restées en vigueur entre la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis d'Amérique après que le Royaume-Uni eut négocié un nouveau traité d'extradition avec les Etats-Unis. [60]

L'étude du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens fournit un autre exemple : celui de l'accord de 1946 entre l'Inde et les Etats-Unis d'Amérique [61]. Lorsque le Pakistan se fut séparé de l'Inde, il convint avec les Etats-Unis, dans un échange de notes, que l'accord de 1946 serait considéré comme étant en vigueur entre le Pakistan et les Etats-Unis. En 1954, l'Inde notifia aux Etats-Unis qu'elle dénonçait l'accord, et en 1955 l'accord de 1946 cessa d'avoir effet pour l'Inde. Toutefois, il resta en vigueur à l'égard du Pakistan.

4) D'une manière analogue, ce principe trouve son expression dans les cas où l'autre Etat partie, désireux de mettre fin au traité tant à l'égard de l'Etat successeur que de l'Etat prédécesseur, a pris des mesures pour faire tenir son avis de dénonciation tant à l'Etat successeur

---

[57] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (2e partie), doc. A/CN.4/243, par. 54.

[58] *Ibid.*, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 71.

[59] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, par. 15.

[60] International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968)*, Londres, 1969 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors [Rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs]), p. 601, Notes, par. 3.

[61] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (2e partie), doc. A/CN.4/243, par. 17 à 19.

qu'à l'Etat prédécesseur. C'est ainsi que lorsque la Suède a décidé, en 1951, de mettre fin au Traité d'extradition de 1873 conclu par la Norvège et la Suède avec le Royaume-Uni, elle a adressé notification séparément à l'Inde [62], au Pakistan [63] et à Ceylan [64]. Le principe trouve également son expression dans les cas où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, chacun séparément, notifient la dénonciation à l'autre Etat partie. On peut citer l'exemple d'une série de préavis de résiliation donnés par la Malaisie et par Singapour, en mai 1966, pour mettre fin à des accords relatifs aux transports aériens conclus par la Malaisie avec le Danemark [65], la Norvège [66], la France [67], les Pays-Bas [68] et la Nouvelle-Zélande [69]. La résiliation par la Malaisie de l'Accord de 1946 relatif au transport aérien conclu par le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique ne paraît pas faire exception [70]. Après l'accession à l'indépendance de la Malaisie, cet accord a été considéré par elle et par les Etats-Unis comme restant en vigueur entre eux. Puis, en 1965, deux mois environ avant que Singapour ne se sépare de la Malaisie, cette dernière a notifié sa dénonciation aux Etats-Unis, lesquels ont considéré cette notification comme mettant fin à l'accord aussi pour Singapour, bien que le délai de douze mois pour le préavis prescrit dans le traité ne soit venu à expiration qu'après l'accession de Singapour à l'indépendance. La Malaisie représentait Singapour sur le plan international à l'époque où la notification a été faite, et les Etats-Unis ont sans doute estimé que c'était là un élément décisif. On peut se demander si une notification de dénonciation qui n'a pas encore pris effet à la date de l'indépendance doit être considérée comme mettant fin aux liens juridiques entre le traité et le territoire du nouvel Etat. Mais c'est là une question qui n'est pas limitée aux traités bilatéraux et qui n'affecte pas la validité du principe dont il est question ici.

5) A première vue, il peut sembler que le Canada ait dérogé à ce principe dans la correspondance échangée avec le Ghana en 1960 au sujet de la convention tendant à éviter la double imposition conclue entre le Royaume-Uni et le Canada et qui avait été appliquée à la Côte-de-l'Or en 1957 [71]. Trois ans plus tard, le Canada a adressé un préavis de résiliation à la Grande-Bretagne, mais non pas au Ghana, qui a adopté le point de vue selon lequel la convention était toujours en vigueur entre lui-même et le Canada. Ce dernier pays aurait alors objecté qu'il était prévu que la Grande-Bretagne communiquerait le préavis de résiliation à tous Etats intéressés du fait d'une succession. Si tel était le cas, il ne semble pas que le Canada ait soutenu que le fait pour lui d'avoir mis fin au traité primitif mettait fin aussi, *ipso jure*, à l'application de ce traité entre lui-même et le Ghana. Il semble plutôt avoir soutenu que son préavis de résiliation était destiné à être communiqué aussi au Ghana et produisait donc aussi ses effets à l'égard de ce dernier pays. Bien que le Ghana n'ait pas insisté, on peut, à la lumière de l'article 78 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, douter qu'une notification puisse prendre effet à l'égard d'un Etat successeur à moins que celui-ci ne l'ait effectivement reçue. Ici, on part de l'hypothèse que lorsque le préavis de résiliation a été donné par l'Etat prédécesseur, le traité était *déjà en vigueur* entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie. Un préavis de résiliation donné par l'Etat prédécesseur ou par l'autre Etat partie *avant qu'un accord ne soit intervenu entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie* créerait une situation d'un ordre assez différent [72].

6) L'*alinéa* a *du paragraphe 1* de l'article dispose donc qu'un traité considéré comme étant en vigueur pour un nouvel Etat et l'autre Etat partie ne cesse pas d'être en vigueur dans les relations entre eux pour la seule raison qu'il y a été mis fin dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Cela réserve, bien entendu, la faculté pour l'autre Etat partie d'envoyer un préavis de résiliation, conformément au traité, simultanément à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur; mais cela établit le principe du caractère distinct et indépendant des relations contractuelles entre les deux paires d'Etats.

7) Le même principe fondamental doit logiquement régir le cas d'un amendement à un traité qui est considéré comme étant en vigueur entre un nouvel Etat et l'autre Etat partie. Un amendement dont il est convenu entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie n'aura d'effet qu'entre eux et sera *res inter alias acta* pour le nouvel Etat dans ses relations avec l'autre Etat partie. Il n'entraîne donc pas *ipso jure* dans les termes du traité une modification semblable à celle qui intervient dans les relations entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie. Toute modification de ce genre relève de l'accord entre ces deux Etats, et il est difficile de concevoir que la règle puisse être différente.

8) Dans le cas des accords relatifs aux transports aériens, par exemple, il arrive fréquemment, après que le nouvel Etat et l'autre Etat partie sont convenus, de façon expresse ou tacitement, de considérer le traité comme restant en vigueur, que le traité primitif soit modifié pour tenir compte de la nouvelle situation en matière de routes aériennes résultant de la naissance du nouvel Etat. Un tel amendement ne peut manifestement pas être reproduit dans le traité tel qu'il est appliqué entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie. On peut trouver dans l'étude du Secrétariat sur la succession en matière d'accords relatifs aux transports aériens de nombreux exemples d'amendements de ce genre au traité primitif apportés aux fins de modification des tableaux

[62] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 119, doc. A/CN.4/229, par. 25.

[63] *Ibid.*, p. 120, par. 32.

[64] *Ibid.*, p. 121, par. 38.

[65] *Ibid., 1971*, vol. II (2e partie), doc. A/CN.4/243, par. 131.

[66] *Ibid.*

[67] *Ibid.*, par. 135.

[68] *Ibid.*, par. 146.

[69] *Ibid.*, par. 147.

[70] *Ibid.*, par. 125 et 151.

[71] International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968)*, Londres, 1969 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, Annex E [Rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs, annexe E]), p. 632.

[72] Voir ci-dessous par. 9.

de routes [73]. Dans ces cas, bien que le nouvel Etat et l'autre Etat partie considèrent le traité initial sur les transports aériens comme étant en vigueur aussi dans les relations entre eux, le fait qu'en réalité il y a deux traités distincts et parallèles en vigueur se manifeste dans l'application de tableaux de routes différents, d'une part entre les parties originaires et de l'autre entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie.

9) Le principe se manifeste aussi dans les cas où est reconnue la nécessité de la participation d'un nouvel Etat ou de son consentement à un amendement au traité primitif si l'amendement doit produire ses effets aussi dans les relations de ce nouvel Etat avec l'autre Etat partie. On peut trouver dans l'étude du Secrétariat sur les traités de commerce plusieurs exemples de cas de ce genre [74]. Lorsque certains traités de commerce franco-suédois ont été amendés et prorogés en 1961, et à nouveau au cours des années suivantes, six nouveaux Etats ont autorisé la France à les représenter lors des négociations, et six autres nouveaux Etats ont signé en leur propre nom l'instrument portant amendement du traité. Dans d'autres cas similaires [75], la France a parfois agi expressément au nom de la communauté; le plus souvent, ceux des nouveaux Etats africains antérieurement français qui désiraient continuer à appliquer les traités de commerce de la France signaient en leur propre nom les instruments portant amendement des traités. La même étude du Secrétariat mentionne aussi un certain nombre de traités de commerce conclus par les Pays-Bas et prévoyant des instruments annuels de révision avec droit de participation de l'Indonésie. Toutefois, l'Indonésie n'ayant pas exercé ce droit, sa participation aux traités de commerce en question a pris fin. L'étude du Secrétariat sur les traités d'extradition fournit encore une autre illustration de la nécessité du consentement d'un nouvel Etat pour qu'un instrument portant révision d'un traité lui soit applicable — mais en l'occurrence il s'agit plutôt d'un cas d'extinction par conclusion d'un nouveau traité. En 1931, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique ont conclu un nouveau traité d'extradition, destiné à remplacer tous leurs traités d'extradition antérieurs, mais il était prévu que dans le cas des dominions et de l'Inde les traités antérieurs restaient en vigueur à moins que ces Etats n'adhèrent au traité de 1931 ou ne négocient eux-mêmes un autre traité [76].

10) C'est pourquoi l'*alinéa* b *du paragraphe 1* de l'article 17 dispose en outre qu'un traité bilatéral considéré comme étant en vigueur pour un nouvel Etat et l'autre Etat partie n'est pas amendé dans les relations entre eux pour la seule raison qu'il a été amendé dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Cela n'exclut pas la possibilité pour un accord portant amendement d'un traité d'exercer un effet parallèle sur les relations conventionnelles entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie si l'Etat intéressé — en l'occurrence le nouvel Etat — l'accepte.

11) Reste à savoir s'il est nécessaire d'énoncer une règle spéciale pour le cas où le traité primitif prend fin ou est amendé avant que le nouvel Etat et l'autre Etat partie ne puissent être considérés comme étant convenus de son maintien en vigueur. S'il a effectivement été mis fin au traité avant la date de la succession, il ne se pose aucun problème [77]. Il ne s'agit pas d'un traité dont on puisse dire qu'il était en vigueur à l'égard du territoire du nouvel Etat à la date de la succession, si bien que, si le nouvel Etat et l'autre Etat partie décident d'appliquer le traité dans leurs relations mutuelles, ce sera sur la base de nouvelles négociations entre eux. Le problème concerne plutôt l'éventualité dans laquelle l'Etat prédécesseur ou l'autre Etat partie mettrait fin au traité peu après la date de la succession et avant que le nouvel Etat et l'autre Etat partie aient pris position quant au maintien en vigueur du traité dans leurs relations mutuelles. De l'avis du Rapporteur spécial, le lien juridique nécessaire est établi, aux fins du droit de succession, si le traité est en vigueur à l'égard du territoire du nouvel Etat à la date de la succession. Sur cette base, il ne semble pas y avoir de raison juridique pour laquelle ce lien juridique serait affecté par un acte quelconque de l'Etat prédécesseur après cette date.

12) Si l'on estime que tel est le point de vue correct en la matière, il est possible de soutenir cependant que la question n'est pas d'une grande importance puisque, comme il est expressément reconnu à l'article 13, la mise en vigueur du traité dans les relations entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie relève de leur consentement mutuel. En conséquence, il leur est loisible de ne pas tenir compte de l'extinction ou de l'amendement du traité entre les parties originaires aussi bien que d'y voir un élément concluant pour leurs relations entre eux, selon leur désir. D'autre part, cette question pourrait peut-être avoir de l'importance pour déterminer la situation dans le cas d'un accord supposé portant maintien en vigueur du traité et considéré comme conclu implicitement en raison du comportement du nouvel Etat et de l'autre Etat partie — par exemple du fait du maintien en application du traité. Quoi qu'il en soit, le Rapporteur spécial a estimé qu'il était préférable de rédiger un paragraphe sur ce point pour le soumettre à l'examen de la Commission. C'est pourquoi le *paragraphe 2* de l'article dispose :

a) Que l'extinction du traité entre les parties originaires après la date de la succession n'empêche pas le traité d'être considéré comme étant en vigueur entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie, conformément à l'article 13; et

b) Que l'amendement du traité entre les parties originaires après cette date n'amende pas le traité aux fins de l'application de l'article 13, à moins que le nouvel Etat et l'autre Etat partie n'en soient convenus.

---

[73] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (2e partie), doc. A/CN.4/243, par. 20, 26, 35, 40, 42, 58 et 66.

[74] *Ibid.*, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 73 à 76, 77 à 80, et 97 à 103.

[75] Dans nombre de ces cas, l'instrument portant amendement était destiné essentiellement à prolonger la durée du traité de commerce existant.

[76] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 117, doc. A/CN.4/229, par. 13.

[77] Mis à part l'effet d'un préavis de résiliation donné avant l'extinction du traité, mais après la date de la succession.

SUCCESSION D'ÉTATS :

b) Succession dans les matières autres que les traités

[Point 2 *b* de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/247 ET ADD.1

Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial

Projet d'articles sur la succession aux biens publics, accompagné de commentaires

[*Texte original en français*]
[*2 et 19 avril 1971*]

TABLE DES MATIÈRES

		Pages
	Liste des abréviations	*169*
	Note explicative : italique dans les citations	*169*
	Première partie. — Projet d'articles sur la succession aux biens publics	**169**
Section		
I.	DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES	169
	Article premier. — Acquisition irrégulière de territoire	169
	Article 2. — Transfert en l'état du territoire et des biens publics	169
	Article 3. — Date de transfert des biens	170
	Article 4. — Limitations conventionnelles de transfert de biens publics	170
II.	DÉFINITION ET DÉTERMINATION DES BIENS PUBLICS	170
	Article 5. — Définition et détermination des biens publics	170
	Article 5 *bis* [variante à l'article 5]	170
III.	PRINCIPE GÉNÉRAL DE TRANSFERT DE L'ENSEMBLE DES BIENS PUBLICS	170
	Article 6. — Biens ressortissant à la souveraineté	170
IV.	BIENS ET DROITS INCORPORELS	170
	Article 7. — Monnaie et privilège d'émission	170
	Article 8. — Trésor et fonds publics	170
	Article 9. — Créances publiques	170
	Article 10. — Droits de puissance concédante	170
V.	BIENS DE L'ETAT DANS DES ENTREPRISES OU DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES	170
	Article 11. — Entreprises, établissements, corporations de droit public	170
	Article 12. — Biens provinciaux et communaux	170
VI.	SORT DES FONDATIONS	171
	Article 13. — Sort des fondations	171
VII.	ARCHIVES ET BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES	171
	Article 14. — Archives et bibliothèques publiques	171
VIII.	BIENS SITUÉS HORS DU TERRITOIRE	171
	Article 15. — Biens situés hors du territoire	171

Pages

Deuxième partie. — Projet d'articles et commentaires **171**

Section

I. DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES 171

Article premier. — Acquisition irrégulière de territoire *171*

Commentaire *171*

A. Modes anciens ou périmés — voire prohibés — d'acquisition de territoires 171
B. Le droit et les faits sous l'empire de la SDN 172
C. Modifications territoriales et changements de souveraineté par la force, en violation de la Charte des Nations Unies et du droit à l'autodétermination 173

Article 2. — Transfert à l'état du territoire et des biens publics *177*

Commentaire *177*

A. L'Etat prédécesseur ne peut transférer un territoire qu'aux conditions auxquelles il le possède lui-même 177
B. L'Etat successeur ne saurait jouir en propriétaire d'un bien que l'Etat prédécesseur ne possédait lui-même que précairement ou irrégulièrement 178
1. Vices entachant le droit de propriété 178
2. Etendue des droits de l'Etat successeur sur les biens transférés 179
3. Propriété de l'Etat et propriété de la puissance publique 179
C. Transférabilité des biens avec leurs caractères propres et leur condition juridique .. 179

Article 3. — Date de transfert des biens *180*

Commentaire *180*

A. Date de transfert et date de détermination des biens publics 180
B. Fixation conventionnelle de la date de transfert des biens 181
1. Transfert *de jure* 181
2. Transfert décidé avant ratification 181
3. Transfert décidé à terme fixe ou à échéances échelonnées 181
4. Transfert de biens subordonné à la réalisation d'une condition suspensive 182
5. Renvoi conventionnel à une fixation conventionnelle ultérieure 182
C. Effectivité du transfert 182
D. Cas de restauration rétroactive de souveraineté 182
1. La restauration rétroactive de la souveraineté éthiopienne et albanaise 182
2. Le retour à la souveraineté originelle de la Pologne 183
E. « Dates critiques » et « périodes suspectes » 183

Article 4. — Limitations conventionnelles de transfert de biens publics *184*

II. DÉFINITION ET DÉTERMINATION DES BIENS PUBLICS 184

Article 5. — Définition et détermination des biens publics *184*

Article 5 bis [variante à l'article 5] 184

Commentaire *184*

A. Transfert de propriété ou placement de celle-ci sous l'empire du nouvel ordre juridique ? 184
B. Définition des collectivités territoriales et des organismes à caractère public 185
C. Détermination des biens publics 185
D. Distinction entre droits et intérêts 186
E. Réclamations et droits non encore liquidés 187

III. PRINCIPE GÉNÉRAL DE TRANSFERT DE L'ENSEMBLE DES BIENS PUBLICS 187

Article 6. — Biens ressortissant à la souveraineté *187*

Commentaire *187*

IV. BIENS ET DROITS INCORPORELS 188

Commentaire introductif *188*

A. *Jus imperii* et *jus gestionis* 188
B. Droits patrimoniaux « juridiquement déterminés » 189

Article 7. — Monnaie et privilège d'émission *189*

Commentaire *190*

A. Introduction 190
B. Privilège d'émission 190
C Les signes monétaires « propres » au territoire transféré 191
D. Cas de démembrement ou de plusieurs Etats successeurs 192

Pages

Article 8. — Trésor et fonds publics *193*

Commentaire *193*

A. Fonds publics 193
B. Trésor 194

Article 9. — Créances publiques *196*

Commentaire *196*

A. Position du problème : créances d'Etat et créances de territoire 196
B. Créances publiques de toutes natures 197
C. Créances fiscales 198
D. Cas de plusieurs Etats successeurs 201

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
C.I.J.	Cour internationale de Justice
C.P.J.I.	Cour permanente de justice internationale
FMI	Fonds monétaire international
ONU	Organisation des Nations Unies
SDN	Société des Nations

*
* *

NOTE EXPLICATIVE : ITALIQUE DANS LES CITATIONS

Dans le présent document, un astérique placé dans une citation indique que le passage qui précède immédiatement l'astérisque a été souligné par le Rapporteur spécial.

Première partie

Projet d'articles sur la succession aux biens publics

1. Dans son troisième rapport, du 24 mars 1970[1], le Rapporteur spécial avait préparé pour la vingt-deuxième session de la Commission du droit international un projet de quatre articles, accompagnés de commentaires, sur la succession aux biens publics. Il présente ci-après, pour la vingt-troisième session, un projet d'autres articles. Combinés aux précédents, ces articles pourraient se lire, dans une première rédaction provisoire, de la manière suivante.

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226.

I. — DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES

Article premier. — Acquisition irrégulière de territoire

1. Les modifications territoriales intervenues par la force ou moyennant une violation du droit international ou de la Charte des Nations Unies n'emportent pas d'effets juridiques.

2. L'Etat auteur de la conquête ou de l'annexion ne peut être considéré comme un Etat successeur, ni devenir en particulier le propriétaire des biens de l'Etat prédécesseur.

Article 2. — Transfert en l'état du territoire et des biens publics

1. L'Etat prédécesseur ne peut transférer un territoire qu'aux conditions auxquelles il le possède lui-même.

2. L'Etat successeur ne saurait jouir en propriétaire d'un bien que l'Etat prédécesseur ne possédait lui-même que précairement ou irrégulièrement.

3. Les biens publics sont transférés avec leurs caractères propres et leur condition juridique, dans les limites compatibles avec le droit interne de l'Etat successeur.

Article 3. — Date de transfert des biens

Sauf lorsque la souveraineté, disparue irrégulièrement, a été restaurée et considérée comme rétroagissant au jour de sa disparition, et sauf lorsque la date du transfert est subordonnée, conventionnellement ou non, à la réalisation d'une condition suspensive ou tout simplement à l'échéance d'un terme fixe, la date de transfert des biens publics est celle à laquelle le changement de souveraineté, soit s'opère *de jure* par la ratification d'accords de dévolution, soit se réalise *effectivement* dans les cas où *a*) il n'existe pas d'accord, ou *b*) un accord renvoie à cette date d'effectivité.

Article 4. — Limitations conventionnelles de transfert de biens publics

Sans préjudice de l'application du droit international général et du droit des traités pour interpréter ou même invalider un accord réglant une succession d'Etats, toute limitation conventionnelle apportée au principe, ci-après articulé, de transfert général et gratuit des biens publics est d'interprétation stricte.

II. — DÉFINITION ET DÉTERMINATION DES BIENS PUBLICS

Article 5 [2]. *— Définition et détermination des biens publics*

1. Au sens des présents articles, les « biens publics » s'entendent de toutes choses, matérielles ou incorporelles, ainsi que des droits et intérêts sur ces choses, qui appartiennent à l'Etat, à l'une de ses collectivités territoriales ou à un organisme à caractère public.

2. Sauf cas de contrariété grave avec l'ordre public de l'Etat successeur, la détermination des biens publics se fait par référence au droit interne qui régissait le territoire affecté par le changement de souveraineté.

Article 5 bis [3]

[*Variante à l'article 5*]

Au sens des présents articles, les « biens publics » désignent tous les biens, droits et intérêts qui, à la date du changement de souveraineté et au regard de la législation de l'Etat prédécesseur, ne faisaient pas l'objet d'une appropriation privée dans le territoire transféré par cet Etat.

III. — PRINCIPE GÉNÉRAL DE TRANSFERT DE L'ENSEMBLE DES BIENS PUBLICS

Article 6 [4]. *— Biens ressortissant à la souveraineté*

1. Sont dévolus à l'Etat successeur, de plein droit et sans compensation, les biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire.

2. Les biens propres de ce territoire entrent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

IV. — BIENS ET DROITS INCORPORELS

Article 7. — Monnaie et privilège d'émission

1. Le privilège d'émission appartient au nouveau souverain sur l'ensemble du territoire transféré.

2. La monnaie, les réserves d'or et de devises et, d'une manière générale, les signes monétaires de toutes natures propres au territoire transféré passent à l'Etat successeur.

3. La répartition des réserves monétaires, dans le cas de plusieurs successeurs ou dans l'hypothèse d'un démembrement, est déterminée conventionnellement, compte tenu en particulier du pourcentage de circulation monétaire dans ce territoire.

Article 8. — Trésor et fonds publics

1. Les fonds publics propres au territoire transféré, liquides ou investis, passent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

2. Le bilan des opérations de trésorerie étant arrêté dans les écritures publiques, l'Etat successeur reçoit l'actif du Trésor et assume les charges afférentes ainsi que les déficits budgétaires ou de trésorerie. Il subit en outre le passif dans les conditions et selon les règles relatives à la succession à la dette publique.

Article 9. — Créances publiques

1. Quel que soit le type de succession, les créances publiques propres au territoire affecté par le changement de souveraineté demeurent dans le patrimoine de ce territoire.

2. L'Etat successeur bénéficie, lorsque se réalise la mutation territoriale, des créances publiques de toutes natures redevables à l'Etat prédécesseur du fait de sa souveraineté ou de son activité dans le territoire transféré.

Article 10. — Droits de puissance concédante

Sans préjuger du pouvoir naturel du nouveau souverain de modifier le régime concessionnaire antérieur et du sort que l'Etat successeur entendra réserver aux concessions antérieurement accordées, cet Etat est subrogé aux droits de propriété qui appartenaient à l'Etat prédécesseur en tant que puissance concédante sur les ressources naturelles dans le territoire transféré et d'une manière générale sur tous les biens publics faisant l'objet de concessions.

V. — BIENS DE L'ÉTAT DANS DES ENTREPRISES OU DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Article 11. — Entreprises, établissements, corporations de droit public

1. Les entreprises, établissements et corporations de droit public appartenant en totalité au territoire transféré ne sont pas affectés *ipso jure* par le seul fait du changement de souveraineté.

2. Dans le cas où ces biens publics se trouvent, par la mutation territoriale, situés dans des parties du territoire relevant de deux ou plusieurs Etats différents, ils sont répartis équitablement entre ces parties en tenant dûment compte des conditions de viabilité de celles-ci, de la situation géographique de ces biens et de leur origine, et moyennant éventuellement des soultes et compensations.

3. L'Etat successeur se trouve automatiquement subrogé aux droits ainsi qu'aux charges et obligations correspondantes que possède l'Etat prédécesseur dans des établissements, entreprises et corporations de droit public situés dans le territoire transféré.

4. Lorsqu'il existe deux ou plusieurs Etats successeurs, ces droits de l'Etat prédécesseur sont répartis équitablement entre eux selon les critères géographiques, d'origine, de viabilité et de compensations indiqués à l'alinéa 2 ci-dessus.

Article 12. — Biens provinciaux et communaux

1. Le changement de souveraineté laisse intégralement subsister les biens, droits et intérêts patrimoniaux des provinces et des communes transférées, lesquels sont intégrés, tout comme ces collectivités, à l'ordre juridique de l'Etat successeur.

---

[2] Ancien article 1er (voir troisième rapport).

[3] Ancienne variante à l'article 1er (voir troisième rapport).

[4] Ancien article 2 (voir troisième rapport).

2. Lorsqu'un changement de souveraineté affectant un territoire a pour effet de scinder une province ou une commune par rattachement de ses diverses parties à deux ou plusieurs Etats successeurs, les biens, droits et intérêts de la collectivité territoriale sont répartis équitablement entre ces parties en tenant dûment compte des conditions de viabilité de celles-ci, de la situation géographique de ces biens et de leur origine, et moyennant éventuellement des soultes et compensations.

3. La part de l'Etat prédécesseur dans les biens, droits et intérêts d'une province ou d'une commune passe *ipso jure* à l'Etat successeur.

4. Lorsqu'il existe deux ou plusieurs Etats successeurs, cette part de l'Etat prédécesseur est répartie équitablement entre eux selon les critères d'équité, de localisation, d'origine, de viabilité et de compensations indiqués à l'alinéa 2 de l'article 11.

VI. — SORT DES FONDATIONS

Article 13. — Sort des fondations

Dans les limites permises par l'ordre public de l'Etat successeur, la situation juridique des biens des fondations pieuses, charitables ou culturelles n'est pas affectée par le changement de souveraineté.

VII. — ARCHIVES ET BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES

Article 14[5]. — Archives et bibliothèques publiques

1. Les archives et documents publics de toute nature, se rapportant directement ou appartenant au territoire affecté par le changement de souveraineté, ainsi que les bibliothèques publiques de ce territoire, sont, quelle que soit leur localisation, transférés à l'Etat successeur.

2. Celui-ci ne refusera pas de délivrer à l'Etat prédécesseur ou à tout Etat tiers concerné, sur leur demande et à leurs frais, copies de ces pièces, sauf si elles touchent à sa sécurité ou à sa souveraineté.

VIII. — BIENS SITUÉS HORS DU TERRITOIRE

Article 15[6]. — Biens situés hors du territoire

1. Sous réserve de l'application des règles relatives à la reconnaissance, les biens publics propres au territoire cédé et situés hors de celui-ci entrent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

2. Leur propriété est dévolue à l'Etat successeur dans les cas d'absorption totale ou de décolonisation.

Deuxième partie

Projet d'articles et commentaires

2. Certains des projets d'articles dont le texte est reproduit dans la première partie du présent rapport ont déjà fait l'objet de commentaires, qui figurent dans le troisième rapport du Rapporteur spécial[7]. Tout en y ajoutant çà et là quelques observations à l'occasion, le Rapporteur spécial prie les membres de la Commission du droit international de se reporter pour l'essentiel à son troisième rapport. Il reste à présenter les autres projets d'articles.

3. Les projets d'articles 1, 2, 3 et 4 (« Dispositions préliminaires ») dépassent par divers aspects le seul cadre de la succession aux biens publics. Ils touchent à l'ensemble de la matière de la succession d'Etats, et appellent donc en particulier les observations et les enrichissements de sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial pour la succession d'Etats en matière de traités.

I. — DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES

Article premier. — Acquisition irrégulière de territoire

1. Les modifications territoriales intervenues par la force ou moyennant une violation du droit international ou de la Charte des Nations Unies n'emportent pas d'effets juridiques.

2. L'Etat auteur de la conquête ou de l'annexion ne peut être considéré comme un Etat successeur, ni devenir en particulier le propriétaire des biens de l'Etat prédécesseur.

COMMENTAIRE

1) On rappellera successivement : *a*) les modes anciens d'acquisition de territoires; *b*) le droit et les faits sous l'empire de la SDN; *c*) les modifications territoriales et changements de souveraineté par la force, en violation de la Charte des Nations Unies et du droit à l'autodétermination.

A. — *Modes anciens ou périmés — voire prohibés — d'acquisition de territoires*

2) Certains modes anciens d'acquisition de territoires apparaissent comme, sinon prohibés, du moins périmés compte tenu de l'évolution du droit international.

3) A l'heure actuelle, il existerait toujours, dit-on, des modes licites d'acquisition de territoires. La découverte et l'occupation effective et permanente de territoires sans maître trouvent encore leur place dans les manuels et traités de droit international, même les plus récents, après avoir alimenté naguère la jurisprudence internationale. On discute encore des conditions d'effectivité et de notification de l'occupation sur la base de l'Acte général de Berlin (1885), alors que ce vieux monument de la diplomatie européenne ne liait que les seules parties contractantes, ne s'appliquait qu'à l'Afrique (aujourd'hui presque entièrement indépendante), et avait été déjà en partie abrogé par le Traité de Saint-Germain-en-Laye, de 1919, qui mettait sous le boisseau le système de la notification. On a aussi longtemps disputé dans la jurisprudence internationale autour de la notion d'effectivité. Mais tout cela date quelque peu, et les discussions n'ont d'intérêt que rétrospectif, car elles ne trouvent plus guère d'application concrète sur notre planète. Plus exactement, le seul cas actuel où le secours d'une théorie et d'un mode d'acquisition de territoire ne serait pas superflu, celui de l'Arctique (qui est du reste une mer et non un territoire) et de l'Antarctique, montre toute l'inadéquation de ces vieilles notions, auxquelles

[5] Ancien article 7 (voir troisième rapport).

[6] Ancien article 8 (voir troisième rapport).

[7] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226.

furent substitués la théorie des secteurs et celle des quadrants et, surtout, le principe conventionnel [8].

4) La cession demeurerait un mode d'acquisition de territoire encore valide en droit international, selon la plupart des auteurs. Intervenant habituellement par traité, la cession date cependant beaucoup elle aussi. Aujourd'hui, sa validité est assortie de nombre de considérations au regard desquelles on convient de tenir pour illicites les cessions forcées de territoire ainsi que celles qui interviennent sans consultation des habitants, sans l'ouverture d'un choix ou d'une option de nationalité, sans la garantie de certaines libertés, et surtout en violation du droit moderne à l'autodétermination.

5) On rejoint ici le problème de l'annexion forcée et de la conquête. En ce domaine, l'évolution du droit international est sensible. L'arrêt par lequel la Cour permanente de justice internationale admettait la conquête à condition qu'il y eût une guerre [9] a pris de l'âge et s'est passablement fossilisé depuis que la communauté internationale a progressivement mis la guerre hors la loi. Depuis la fin du XIXe siècle, les diverses conférences panaméricaines et les chartes des Etats du Nouveau Continent ont déclaré invalides les cessions forcées de territoires, avec une force et une solennité croissantes [10] et une foi de pionniers défrichant la voie au droit international général.

B. — *Le droit et les faits sous l'empire de la SDN*

6) Assez timide, sinon dans son Pacte du moins dans l'application de celui-ci, la SDN a tenté de bannir la guerre et, par voie de conséquence, les mutations territoriales forcées. Elle ne manqua cependant pas d'encouragement — ni, il faut en convenir, de mécomptes.

7) Le Pacte Briand-Kellog, signé à Paris le 27 août 1928, proclamait (sans envisager toutefois de sanctions) la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale. L'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux, adopté par la SDN le 26 septembre 1928 [11], offrait à la bonne volonté des Etats des procédures de règlement pacifique de leurs différends. La doctrine du Secrétaire d'Etat américain Stimson, exprimée le 7 janvier 1932 dans une note au Japon, apportait en même temps qu'une caution au bannissement de la guerre un élément de dissuasion : les Etats-Unis n'avaient pas

> l'intention de reconnaître une situation, un traité ou un accord qui aurait été obtenu par des moyens contraires aux engagements et obligations du Pacte de Paris du 27 août 1928 [Pacte Briand-Kellog] [12].

8) Cela impliquait le refus de reconnaître un Etat ou une modification territoriale créés par une action de force irrégulière. C'était le cas dans l'*Affaire du Mandchoukouo*. L'attaque japonaise du 18 septembre 1931 pour « protéger la sécurité et les biens des ressortissants japonais établis en Mandchourie », la proclamation, le 1er mars 1932, de l'indépendance de la Mandchourie à l'égard de la Chine par la création de l'Etat du Mandchoukouo sous un quasi-protectorat japonais, et les raids nippo-mandchous sur certaines provinces chinoises au début de 1933 amenèrent la SDN à consacrer la doctrine Stimson et, par une résolution de l'Assemblée du 24 février 1933, à refuser de reconnaître le Mandchoukouo et à demander le retrait des troupes japonaises. Sans être allé jusqu'à appliquer au Japon l'Article 16 du Pacte de la SDN, relatif aux sanctions contre un agresseur, le Conseil a invité les Etats à ne pas reconnaître le nouvel Etat et à ne pas tenir pour valables les passeports, les timbres-poste et la monnaie mis en circulation par le Mandchoukouo.

9) A la fin de la seconde guerre mondiale, la disparition du Mandchoukouo *a produit juridiquement des effets rétroactifs*, et le détachement de la province chinoise ainsi que les transferts de biens furent considérés comme nuls. Le territoire fut regardé comme n'ayant jamais quitté la sphère de compétence de la Chine.

10) De même, après que l'Italie eût entrepris le 3 octobre 1935 son expédition contre l'empire d'*Ethiopie* (qu'elle annexa par un décret mussolinien du 9 mai 1936) ou occupé l'Albanie les 7 et 8 avril 1938 avec l'intention déclarée de l'annexer, il fut décidé par les instruments pertinents signés à la fin de la seconde guerre mondiale que ces faits irréguliers ne pouvaient avoir d'existence juridique ni emporter des conséquences de droit.

11) On sait que l'annexion de l'Ethiopie ne fut pas reconnue, du moins un certain temps, par diverses puissances, qui tirèrent sur le plan juridique les conséquences de la non-reconnassance et de la non-opposabilité de cet acte. C'est ainsi que l'empereur Haïlé Sélassié avait actionné une compagnie d'installations radiotélégraphiques et téléphoniques pour des sommes à lui dues par cette société. Celle-ci ayant opposé, en défense, le fait que la créance due à l'Empereur ès qualités était passée dans le patrimoine de l'Etat italien qui avait succédé au souverain éthiopien pour tous les biens publics, un tribunal britannique a décidé en première instance, le 27 juillet 1938, que la reconnaissance *de facto* dont avait bénéficié l'Italie le 21 décembre 1936 de la part de la Grande-Bretagne pour cette annexion ne pouvait suffire à opérer le transfert à l'Italie de la créance

---

[8] Voir le Traité sur l'Antarctique (1er décembre 1959), établissant un régime juridique des espaces polaires (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 402, p. 71).

[9] « La conquête n'agit comme une cause provoquant la perte de la souveraineté que lorsqu'il y a une guerre entre deux Etats et que, à la suite de la défaite de l'un d'eux, la souveraineté sur le territoire passe de l'Etat vaincu à l'Etat vainqueur » (*C.P.J.I.*, série A/B, no 53, p. 47).

[10] Citons quelques étapes : première Conférence internationale américaine (Washington, 1889-1890); cinquième Conférence internationale américaine (Santiago, 1923); Traité de non-agression et de conciliation (Rio de Janeiro, 1933), dit Pacte Saavedra-Lamas; Charte de Bogota (30 avril 1948), dont l'article 17 dispose que « *les conquêtes territoriales et les avantages spéciaux qui seront obtenus par la force ou n'importe quel moyen de coercition ne seront pas reconnus* * », et dont l'article 5, alinéa *e*, résume toute la philosophie en décidant que « *la victoire ne crée pas de droits* * » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 119, p. 57 et 53).

[11] Il sera harmonisé plus tard avec les dispositions de la Charte des Nations Unies par la résolution 268 A (III) de l'Assemblée générale, en date du 28 avril 1949.

[12] *American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 26, no 2 (avril 1932), p. 342.

située en Angleterre. Toutefois, la reconnaissance *de jure* qu'accorda finalement le Royaume-Uni le 16 novembre 1938 amena la Cour d'Appel britannique à considérer l'Italie comme le titulaire de la créance [13].

12) On se souvient par ailleurs que le même problème s'est posé dans les mêmes termes devant les juridictions françaises pour l'empereur Haïlé Sélassié, qui détenait ès qualités 8 000 actions de la compagnie du chemin de fer franco-éthiopien Djibouti-Addis-Abeba [14].

13) Toutefois, après que l'Ethiopie eut recouvré sa souveraineté par le Traité de paix avec l'Italie, les jurisprudences éthiopienne et internationale mirent en quelque sorte entre parenthèses l'annexion irrégulière de l'Ethiopie. C'est ainsi que la Commission de conciliation franco-italienne décida que la souveraineté éthiopienne rétroagissait au 3 octobre 1935, date de l'entrée des troupes italiennes en Ethiopie [15].

14) De même, la restauration de la *Pologne* après la première guerre mondiale a entraîné des prises de positions officielles déniant tout effet juridique aux divers démembrements subis par ce pays. La Pologne a jugé avoir été rétablie rétroactivement dans sa souveraineté [16].

15) Cette position trouve un aliment et des prolongements doctrinaux à propos du « jus postliminii » et de la « reversion to sovereignty » [17].

16) L'aventure nazie, commencée par la « question des Allemands à l'étranger » et la quête de l'espace vital (« Lebensraum »), comportait dans sa logique interne la politique d'annexion par les armes. Le « rattachement » de l'Autriche le 13 mars 1938, l'annexion le 30 septembre 1938 de la région des Sudètes aux dépens de la Tchécoslovaquie, l'autorisation donnée le 13 mars 1939 par le III[e] Reich à la Hongrie de s'emparer de l'Ukraine subcarpatique, l'occupation de Prague le 15 mars 1939 et la proclamation du Protectorat allemand de Bohême et de Moravie, l'occupation du Territoire de Memel le 22 mars 1939, et toute l'effervescence de l'Europe danubienne et balkanique se firent irrégulièrement, avant d'être effacés par la victoire alliée de 1945. Pour rappeler les principes, la Déclaration de Berlin du 5 juin 1945 [18] proclamait dans son préambule que l'occupation du territoire allemand et la disparition du gouvernement du III[e] Reich n'avaient pas pour effet l'annexion de l'Allemagne par les Alliés.

C. — *Modifications territoriales et changements de souveraineté par la force, en violation de la Charte des Nations Unies et du droit à l'autodétermination*

17) Aujourd'hui, le droit des Nations Unies prohibe d'une façon plus ferme le recours à la force. La recherche d'une solution pacifique aux différends tend à devenir obligatoire. Il ne paraît pas possible de donner quelque effet à une conquête si l'on se réfère déjà au Préambule de la Charte, qui invite les Nations Unies à « vivre en paix l'un[e] avec l'autre », à « unir [leurs] forces pour maintenir la paix » et à « accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes ». Mais, surtout, l'Article 1 dispose que le *premier* but des Nations Unies est de :

> Maintenir la paix et [...] à cette fin : prendre des mesures collectives [...] en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques [...] l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations [...] susceptibles de mener à une rupture de la paix.

Préoccupés par ce problème fondamental de la mise hors la loi de la guerre, les auteurs de la Charte ne craignirent pas les répétitions et ainsi se déclaraient prêts, au paragraphe 2 du même article, à « prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ». De même encore, l'Article 2, paragraphe 4, fait obligation aux Membres de s'abstenir

> dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

18) Grâce aux efforts du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, l'Assemblée générale a adopté, le 24 octobre 1970, une Déclaration relative à ces principes, dont le texte est annexé à sa résolution 2625 (XXV).

Le premier principe de cette déclaration est intitulé :

> Le principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

---

[13] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 179 et 180, doc. A/CN.4/226, 2[e] partie, commentaire de l'article 8, par. 30 et 31.

[14] *Ibid.*, p. 180, par. 32.

[15] Décision n° 201 prise par la Commission le 16 mars 1956 dans une affaire concernant le chemin de fer franco-éthiopien (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 648). Pour plus de détails sur cette affaire et pour d'autres affaires analogues, voir ci-dessous commentaire de l'article 3, par. 18 et suiv.

[16] Pour plus de détails, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 162, doc. A/CN.4/226, note 99; et ci-dessous commentaire de l'article 3, par. 18 à 22.

[17] Cf. les travaux juridico-historiques de Ch. Alexandrowicz, et notamment l'article « New and original States : The issue of reversion to sovereignty », *International Affairs*, Londres, vol. 45, n° 3 (juillet 1969), p. 465 à 480; voir aussi les intéressants développements de I. Brownlie dans ses *Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 1966, p. 152; S. C. Jain, « Reversion to sovereignty : an inquiry », *The Indian Journal of International Law*, New Delhi, vol. 9, n° 4 (octobre 1969), p. 525; A. I. S. Baddour, « Parallels between postiliminium and State succession, with special reference to the cases of Algeria and Ethiopia », *Al-Qanoûn-wal-Iqtisâd*, Le Caire, n° 2, 1963, p. 131 à 147; M. Bedjaoui, *La révolution algérienne et le droit*, Bruxelles, Association internationale des juristes démocrates, 1961, *passim*.

Le juge Moreno Quintana, dans l'Affaire du droit de passage sur territoire indien, devait déclarer dans son opinion dissidente :

> ... l'Inde, comme successeur territorial, ne l'était nullement d'une manière originaire, puisqu'il s'agissait d'un Etat qui recouvrait une indépendance qu'il avait jadis eue (*C.I.J. Recueil 1960*, p. 95).

[18] Déclaration concernant la défaite de l'Allemagne et la prise de l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne. Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 68, p. 189.

Le dixième alinéa de ce principe dispose que

Le territoire d'un Etat ne peut faire l'objet d'une occupation militaire résultant de l'emploi de la force contrairement aux dispositions de la Charte. Le territoire d'un Etat ne peut faire l'objet d'une acquisition par un autre Etat à la suite du recours à la menace ou à l'emploi de la force. Nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale *. Aucune des dispositions qui précèdent ne sera interprétée comme portant atteinte :

a) Aux dispositions de la Charte ou de tout accord international antérieur au régime de la Charte et valable en vertu du droit international; ou

b) Aux pouvoirs du Conseil de sécurité en vertu de la Charte.

19) Le *Comité spécial pour la question de la définition de l'agression* n'a certes pas encore achevé ses travaux, malgré des efforts méritoires et des résultats encourageants [19]. Mais il ne pourra par son œuvre que renforcer les principes d'interdiction du recours à la force armée, d'inviolabilité de l'intégrité territoriale d'un Etat et de non-reconnaissance de l'annexion. L'agression est un crime contre la paix.

20) Le projet de proposition présenté par l'URSS au Comité [20] contient la disposition suivante (paragraphe 4) : « Aucune acquisition territoriale ni aucun avantage particulier obtenus par suite d'une agression armée ne sont reconnus ». De même, le projet des treize puissances (Chypre, Colombie, Equateur, Espagne, Ghana, Guyane, Haïti, Iran, Madagascar, Mexique, Ouganda, Uruguay, Yougoslavie) [21] comporte un paragraphe 8 qui se lit ainsi :

Le territoire d'un Etat est inviolable et ne peut être l'objet, même temporairement, d'une occupation militaire ou d'autres mesures de force prises par un Etat pour quelque motif que ce soit, et de telles acquisitions territoriales réalisées par la force ne doivent pas être reconnues.

La proposition des six puissances (Australie, Canada, Etats-Unis d'Amérique, Italie, Japon, Royaume-Uni) [22] ne renferme pas de disposition comparable sur ce point particulier, simplement parce que l'occupation et l'annexion sont des *conséquences* de l'agression, et ne doivent donc pas être traitées dans le cadre d'une *définition* de l'agression. Les autres puissances qui avaient soumis des propositions considèrent au contraire que l'occupation militaire et l'annexion constituent par elles-mêmes et intrinsèquement des actes d'agression.

21) La doctrine est d'accord pour estimer que les modifications territoriales intervenues par la force ne doivent pas être reconnues. Non seulement l'Etat auteur de la conquête ne devient pas le détenteur des biens appartenant à l'Etat au détriment duquel la conquête s'est réalisée, mais, d'une manière plus générale, il ne peut être considéré comme un Etat successeur [23].

22) Aujourd'hui, et de plus en plus, non seulement la guerre est prohibée, mais les conséquences territoriales qu'elle peut entraîner à l'avantage du vainqueur, *qu'il soit agresseur ou non*, sont illégales. L'annexion forcée d'un territoire à la suite d'une agression est sans effet en droit international; mais on doit considérer aussi comme illicite toute acquisition de territoire par l'annexion, même si celle-ci a été réalisée à la suite d'une guerre victorieuse par un Etat qui n'a pas été initialement l'agresseur. Autrement dit — indépendamment même de toute question de prohibition de la guerre —, l'annexion d'un territoire, même lorsqu'elle est le résultat d'une action de légitime défense, est considérée comme illicite par le droit international contemporain. L'annexion n'est plus un mode d'acquisition de territoire appelant l'application des principes de la succession d'Etats.

23) Dans l'affaire de la *Rhodésie*, le changement de souveraineté est intervenu en violation de la Charte des Nations Unies et du droit à l'autodétermination, par le fait de la minorité européenne et à la suite de la proclamation unilatérale de « l'indépendance » de ce pays. Le 12 novembre 1965, par sa résolution 216 (1965), le Conseil de sécurité a condamné cette déclaration d'indépendance et prié tous les Etats de *ne pas reconnaître le régime rhodésien*. D'autres résolutions du Conseil recommandaient l'embargo sur les produits pétroliers et le matériel militaire, préconisaient l'écrasement de la rébellion de la minorité blanche, la rupture des liens économiques, l'application réelle de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, adoptée en 1960 par l'Assemblée générale [résolution 1514 (XV)], ou décidaient l'application de sanctions économiques obligatoires [24]. Pour l'heure, les mesures du Conseil de sécurité, qui s'inscrivent dans le cadre de l'Article 41 de la Charte, et en général du Chapitre VII de celle-ci, n'ont pas donné d'effets. Mais ce qui est certain, et qui nous intéresse ici, c'est que la déclaration d'indépendance faite par la minorité blanche est contraire au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et au principe de la décolonisation. Ce changement de souveraineté, intervenu en violation de la Charte, ne devrait pas comporter de conséquences juridiques opposables. En particulier, le Gouvernement rhodésien ne devrait pas être considéré comme successeur. Mais le Rapporteur spécial ignore si les biens publics rhodésiens — tout au moins ceux qui se trouvent à l'étranger, et en particulier au Royaume-Uni — sont en fait passés sous le contrôle du Gouvernement rhodésien.

---

[19] Pour les derniers travaux du Comité, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 19* (A/8419), et particulièrement le document de travail présenté par le Mexique (*ibid.*, annexe IV) et le rapport du Groupe de travail (*ibid.*, annexe III).

[20] *Ibid., vingt-cinquième session, Supplément n° 19* (A/8019), annexe I, sect. A.

[21] *Ibid.*, sect. B.

[22] *Ibid.*, sect. C.

[23] Cf. en particulier P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université, 1953, t. I, p. 466, note 1; O. Debbasch, *L'occupation militaire : Pouvoirs reconnus aux forces armées hors de leur territoire national* (Institut des hautes études internationales de l'université de Paris, Bibliothèque de droit interpational, t. XVI), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 17 et suiv., et *passim* (en prenant garde au choix de principe de l'auteur, qui entend par « occupation militaire » non seulement une présence armée en territoire ennemi, mais aussi un stationnement de troupes en territoire ami ou allié).

[24] Voir notamment les résolutions 232 (1966), du 16 décembre 1966, 253 (1968), du 29 mai 1968, et 277 (1970), du 18 mars 1970.

24) La *sécession du Katanga* et sa constitution en Etat, non reconnue par la communauté internationale et qui fut éphémère, rappelle à divers égards la situation de l'Etat du Mandchoukouo. La tentative d'opérer une modification et une sécession pour empêcher le Congo, seul Etat successeur de la Belgique, de disposer de l'ensemble de ses biens et ressources minières a vite vécu.

25) Quant à la *tentative d'annexion de la Namibie par la République sud-africaine*, elle s'effectue en violation du mandat, de la Charte et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'Union sud-africaine ne succéda pas, et ne pouvait succéder, en Namibie à l'Allemagne lorsque celle-ci renonça à tous ses droits sur ce que l'on appelait jusqu'en 1968 le Sud-Ouest africain. En vertu de l'Article 22 du Pacte de la SDN, l'Union sud-africaine assuma un mandat sur ce territoire au nom de la communauté internationale. Comme l'a déclaré la Cour internationale de Justice[25], l'un des « *principes* [...] *d'importance primordiale** » sur lequel reposait le mandat était « *celui de la non-annexion** ». Elle affirma avec netteté que

> Il ressort des termes de ce mandat, ainsi que des dispositions de l'article 22 du Pacte et des principes qui y sont énoncés, que la création de cette nouvelle institution internationale *n'impliquait ni cession de territoire ni transfert de souveraineté** à l'Union sud-africaine. Le Gouvernement de l'Union [sud-africaine] devait exercer une fonction d'administration internationale au nom de la Société des Nations [...][26].

26) De même, le Secrétaire général des Nations Unies, dans son exposé écrit adressé en 1970 à la Cour comme suite à la demande d'avis consultatif contenue dans la résolution 284 (1970) du Conseil de sécurité, adoptée le 29 juillet 1970, devait observer que

> En assumant les responsabilités de Puissance administrante, l'Afrique du Sud acceptait par le fait même les principes sur lesquels le mandat était fondé et s'interdisait ainsi de prétendre à l'avenir *à aucun droit territorial ou de souveraineté** sur le Sud-Ouest africain qui serait incompatible avec le mandat ou qui découlerait d'événements antérieurs à son établissement[27].

27) La Cour avait en outre affirmé que la nature du mandat était telle que les responsabilités internationales assumées par l'Afrique du Sud étaient indépendantes de l'existence de la SDN, et que l'ONU était fondée à assumer les fonctions de surveillance et de contrôle que la SDN exerçait à l'égard de la puissance mandataire[28]. Toutefois, à la suite de diverses péripéties qu'il est superflu de rappeler ici[29], la République sud-africaine a entendu s'affranchir du contrôle de son action par l'ONU et a pratiquement annexé le territoire namibien. La Cour avait cependant clairement conclu que le consentement des Nations Unies était nécessaire pour modifier le statut international du Sud-Ouest africain[30].

28) L'Assemblée générale des Nations Unies avait aussi constamment considéré comme une violation des obligations internationales de l'Afrique du Sud l'incorporation ou l'annexion de la Namibie[31]. Elle avait vainement demandé à la puissance mandataire de ne pas y créer des « territoires » sur une base ethnique, ce qui aurait abouti au partage de la Namibie et à son annexion progressive, qui expliquait la politique sud-africaine d'immigration étrangère, condamnée par l'Assemblée générale. Finalement celle-ci, par sa résolution 2145 (XXI), du 27 octobre 1966, dut décider de déchoir l'Afrique du Sud de son mandat. Le Conseil de sécurité (dans les préambules de ses résolutions 245 et 246 [1968], mais surtout, de façon plus expresse, par sa résolution 264 [1969], du 20 mars 1969) a confirmé cette résolution de déchéance, et interdit à la puissance mandataire récalcitrante de porter atteinte à l'intégrité de la Namibie.

29) Ayant imparti à l'administration sud-africaine déchue un délai fixé au 4 octobre 1969 pour se retirer de la Namibie (résolution 269 [1969], du 12 août 1969), et constatant que l'Afrique du Sud ne donnait aucune suite à ses injonctions comme à la multitude de résolutions antérieures de l'ONU, le Conseil, par sa résolution 276 (1970), du 30 janvier 1970, a affirmé l'illégalité de la présence sud-africaine et invité les Etats à interrompre leurs relations économiques avec l'ex-puissance mandataire. Enfin, il a décidé (résolution 284 [1970], du 29 juillet 1970) de demander à la Cour internationale de

---

[25] Avis consultatif du 11 juillet 1950 (« Statut international du Sud-Ouest africain »), *C.I.J. Recueil 1950*, p. 131.

[26] *Ibid.*, p. 132.

[27] C.I.J., Mémoires, plaidoiries et documents, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, vol. I, *Requête pour avis consultatif, documents, exposés écrits*, La Haye, 1971 [numéro de vente : 356], p. 211 et 212, par. 20.

[28] *C.I.J. Recueil 1950*, p. 136.

[29] On peut revivre toute l'affaire à travers les documents publiés par la Cour (avis consultatifs, arrêts, mémoires et plaidoiries) : 1) Statut international du Sud-Ouest africain : Avis consultatif du 11 juillet 1950, *C.I.J. Recueil 1950*, p. 128 à 219 et mémoires et plaidoiries correspondants; 2) Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain : Avis consultatif du 7 juin 1955, *C.I.J. Recueil 1955*, p. 67 à 123 et mémoires et plaidoiries correspondants; 3) Admissibilité de l'audition de pétitionnaires par le Comité du Sud-Ouest africain : Avis consultatif du 1er juin 1956, *C.I.J. Recueil 1956*, p. 23 à 71 et mémoires et plaidoiries correspondants; 4) Affaires du Sud-Ouest africain, exceptions préliminaires : Arrêt du 21 décembre 1962, *C.I.J. Recueil 1962*, p. 319 à 662 et mémoires et plaidoiries correspondants; 5) Affaires du Sud-Ouest africain : Arrêt du 18 juillet 1966, *C.I.J. Recueil 1966*, p. 6 à 505 et mémoires et plaidoiries s'y rapportant.

[30] « L'Union sud-africaine agissant seule *n'est pas compétente pour modifier le statut international du Territoire du Sud-Ouest africain** et [...] la compétence pour déterminer et modifier ce statut international appartient à l'Union sud-africaine agissant avec le consentement des Nations Unies » (Avis consultatif du 11 juillet 1950, *C.I.J. Recueil 1950*, p. 144).

[31] Propositions d'incorporation de la Namibie faites par l'Union sud-africaine dans la lettre du 17 octobre 1946 adressée par sa légation à Washington au Secrétaire général des Nations Unies (*Documents officiels de l'Assemblée générale, seconde partie de la première session, Quatrième Commission, première partie*, annexe 13); déclaration faite le 4 novembre 1946 par le Premier Ministre sud-africain devant la Quatrième Commission de l'Assemblée générale (*ibid.*, annexe 13 a); résolution 65 (I) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1946, refusant d'admettre l'incorporation du territoire; cf. aussi la résolution 2625 (XXV).

Justice un avis consultatif à l'effet de savoir « quelles sont les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité ». La Cour doit se prononcer incessamment [32].

30) Le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats a retenu comme un des sept principes fondamentaux celui de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Tel qu'il a été formulé par le Comité, ce principe consacre l'altérité du territoire colonial. On peut en tirer d'importantes conclusions [33].

31) Le 24 octobre 1970, l'Assemblée générale a incorporé sans changement le principe en question dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 [XXV], annexe). Le sixième alinéa du principe rappelle l'impossibilité de toute annexion d'un territoire qui, comme celui de la Namibie, possède un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'Etat qui l'administre; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la Charte...

Cela est d'une importance capitale à la fois en soi et dans le cadre de nos préoccupations en ce qui concerne le projet d'article à l'examen. C'est l'expression affinée du droit à l'autodétermination et, même plus, d'un droit préalable et imprescriptible déjà concrétisé irréversiblement par l'« altérité » (comme dirait Simone de Beauvoir) — par le caractère irréductiblement « autre » et distinct du territoire par rapport à celui de la puissance mandataire (ou coloniale). Cela interdit de façon absolue toute annexion, c'est-à-dire toute incorporation d'une partie à une autre dont elle était et devait demeurer distincte. Le droit à l'autodétermination ne se pose pas seulement en termes d'avenir pour la réalisation d'une indépendance future : il s'exprime aussi, et préalablement, en termes de présent vécu pour maintenir *distinct* un territoire de celui qui l'administre.

32) Comme conséquence de cette analyse générale, la République sud-africaine ne saurait être considérée comme Etat successeur en Namibie. Elle fut, jusqu'à la révocation du mandat en 1966, un fidéicommissaire de la communauté internationale. Elle n'est plus aujourd'hui qu'une administration de fait dont la présence est irrégulière. L'un des éléments essentiels du droit à l'autodétermination est le principe de la souveraineté permanente des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles [34]. L'acquisition des biens publics et des richesses naturelles de la Namibie par la République sud-africaine est illégale et ne saurait trouver sa justification dans les principes de la succession d'Etats.

33) L'*affaire palestinienne* comporte à certains égards quelques analogies avec celles de Namibie et de Rhodésie. En Palestine, comme en Namibie, on était en présence d'un mandat confié à une puissance administrante et dévié de son objectif, qui est l'indépendance réalisée par application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, c'est-à-dire par « le droit de la majorité d'exercer le pouvoir à l'intérieur d'une entité politique [35] ». En Palestine, comme en Rhodésie, il s'agissait, à la veille du retrait de la puissance administrante, d'une prise de pouvoir par la minorité des habitants.

34) Dans le cadre du présent commentaire concernant le projet d'article 1er, on ne discutera pas des nombreux problèmes juridiques que soulève l'affaire palestinienne [36].

---

[32] Selon le Rapporteur spécial, le Conseil, en demandant l'avis de la Cour, n'a pas posé à celle-ci la question de savoir si l'ONU était compétente ou non pour prononcer la déchéance du mandat, ou de dire quelle est la nature juridique et la force de la résolution 276 (1970) du Conseil. Le problème posé est tout autre. La Cour est invitée à se borner à tirer pour tous les Etats et la communauté internationale « les conséquences juridiques [...] de la présence continue de l'Afrique du Sud » malgré l'interdiction du Conseil contenue dans la résolution 276, c'est-à-dire *en prenant comme donnée de base et point de départ cette interdiction* et l'illégalité qu'elle a prononcée. La Cour est également priée — ce qui est une tâche différente, mais complémentaire et nécessaire — d'indiquer aux Etats et à la communauté internationale *les voies et moyens de droit* susceptibles de donner à ces conséquences leur plein effet. C'est là que devrait résider la mission essentielle de la Cour, qui doit tirer les conséquences juridiques, *en quelque sorte opérationnelles*, qui s'offrent aux Etats pour mettre un terme à la présence continue de l'Afrique du Sud. Autrement dit, si le Conseil a d'un côté établi la déchéance de l'Afrique du Sud ainsi que les conséquences juridiques en résultant et demeurées inappliquées, et de l'autre demandé un avis consultatif, c'est pour faire en sorte que la situation de droit qu'il a créée de concours avec l'Assemblée (et dont la Cour n'est pas invitée à discuter) ne demeure plus longtemps en conflit avec la situation de fait. Dès lors, la Cour est seulement priée de dégager d'une part les conséquences juridiques de cette situation, et d'indiquer d'autre part les voies et moyens de droit puisés dans la Charte et le droit international général pour que ces conséquences ne restent plus sans effet.

Dans la mesure où elle porte atteinte à la responsabilité directe assumée par l'ONU en Namibie jusqu'à son indépendance et entrave l'exercice de cette responsabilité, la présence illégale de la République sud-africaine aboutit à un *conflit assimilable à une agression* commise par ce pays sur un territoire relevant désormais de la seule compétence des Nations Unies.

Cette affaire comporte bien des identités avec celle posée à la SDN par la création du Mandchoukouo, en ce qui concerne le problème des sanctions.

[33] Parmi celles-ci, on observera que le principe longtemps prôné selon lequel la colonie fait partie intégrante du territoire métropolitain dont elle est indivisible est désormais battu en brèche. Il en résulte que la revendication de la juridiction exclusive dans les affaires intérieures faite sur la base de l'Article 2, paragraphe 7, de la Charte par une métropole pour dénier la compétence des Nations Unies en matière coloniale trouve moins que jamais de fondement légal. Par ailleurs, sur le plan de la succession d'Etats, une indépendance proclamée ne peut plus s'analyser en termes de sécession ou de cession partielle d'un territoire, qui supposent l'une et l'autre une unicité territoriale de l'ensemble colonie-métropole, unicité désormais sans fondement légal.

[34] Résolutions 1314 (XIII), 1515 (XV), 1803 (XVII), 2158 (XXI), 2200 A (XXI) et 2386 (XXIII) de l'Assemblée générale.

[35] C'est ainsi que l'autodétermination est définie, selon la pratique des Nations Unies, par R. Higgins (*The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Londres, Oxford University Press, 1963, p. 104).

[36] Un problème, par exemple, est de savoir si l'établissement du mandat lui-même sur la Palestine ne constituait pas déjà une violation du Pacte de la SDN (Cf. *Colloque de juristes arabes sur la Palestine : La question palestinienne, Alger, 22-27 juillet 1967*, Alger, Les presses I.M.J., 1968, p. 72 à 84). Un second problème est de savoir si l'ONU, et singulièrement l'Assemblée générale, était compétente pour procéder au partage de la Palestine (*ibid.*, p. 84 à 104).

En fait, celle-ci se ramène à des annexions aussi répétées que le furent les condamnations de leur auteur par le Conseil de sécurité. Ainsi, *après* les diverses résolutions de celui-ci (notamment la résolution 1169, du 29 décembre 1948) mettant en demeure les troupes israéliennes se dirigeant vers le golfe d'Aqaba d'évacuer les territoires occupés, et *après* l'Accord d'armistice israélo-égyptien de Rhodes du 24 février 1949, une dépêche du 22 mars 1949 envoyée par le Médiateur des Nations Unies au Président du Conseil de sécurité signalait l'annexion par la force d'Om-Rachrach, baptisée Elath, sur le golfe d'Aqaba. Cela rendait complète une autre annexion, celle du Néguev. Durant la même période, de mai 1948 à la signature des armistices, Israël va au-delà de ce que le plan de partage des Nations Unies aurait pu lui accorder. Une partie de Jérusalem fut annexée en fait, à la suite de la signature de la Convention de suspension d'armes du 30 novembre 1948, suivie de la Convention d'armistice du 3 avril 1949; une décision de la Knesset du 22 décembre 1949 en fit la capitale israélienne. L'annexion de la partie restée encore arabe de Jérusalem fut réalisée après la guerre de juin 1967 par une décision de la Knesset du 27 juin 1967. Les hauteurs de Golan reçoivent des colonies de peuplement définitif, et les ressources naturelles (notamment pétrolières) du Sinaï sont exploitées et des concessions accordées par une autorité qui se comporte en souverain du territoire.

35) A ces éléments factuels pourraient s'ajouter des éléments intentionnels. Si l'on en croit certaines déclarations officielles, Charm al-Chaykh, investie depuis 1967, ne sera pas restituée, et la Cisjordanie n'est pas prête non plus de sortir d'une occupation-annexion. Une carte figurant au fronton de la Knesset fait étendre Eretz Israël du Nil à l'Euphrate.

36) Ces agrandissements successifs ajoutent un nouveau problème à l'affaire palestinienne et posent avec gravité le problème de l'annexion forcée du territoires, qui est plus que jamais interdite en droit international. En bonne doctrine, l'occupation militaire à la suite d'une guerre revêt un caractère essentiellement précaire, et ne saurait en aucun cas affecter la souveraineté de l'Etat sur la partie de son territoire occupée par des forces étrangères.

Article 2. — Transfert en l'état du territoire et des biens publics

1. L'Etat prédécesseur ne peut transférer un territoire qu'aux conditions auxquelles il le possède lui-même.

2. L'Etat successeur ne saurait jouir en propriétaire d'un bien que l'Etat prédécesseur ne possédait lui-même que précairement ou irrégulièrement.

3. Les biens publics sont transférés avec leurs caractères propres et leur condition juridique, dans les limites compatibles avec le droit interne de l'Etat successeur.

COMMENTAIRE

A. — *L'Etat prédécesseur ne peut transférer un territoire qu'aux conditions auxquelles il le possède lui-même*

1) L'article 2 du Traité de Turin du 24 mars 1860, par lequel le Roi de Sardaigne a consenti à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice *(circondario di Nizza)* à la France, se lisait ainsi :

> Il est [...] entendu que Sa Majesté le Roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même, et qu'il appartiendra à Sa Majesté l'Empereur des Français de s'entendre à ce sujet, tant avec les puissances représentées au Congrès de Vienne qu'avec la Confédération helvétique, et de leur donner les garanties qui résultent des stipulations rappelées dans le présent article [37].

2) Le Rapporteur spécial a hésité quelque peu à présenter à la Commission du droit international le projet d'article à l'examen. Tout d'abord, celui-ci touche très largement au domaine confié à sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial pour la succession d'Etats en matière de traités. Il s'agit de savoir dans quelle mesure, et sous quelles conditions, l'Etat successeur est tenu par divers traités qui limitaient ou cantonnaient la souveraineté du prédécesseur, ce à quoi s'attache en particulier sir Humphrey Waldock. Dans le cas cité, il s'agissait de parties neutralisées de la Savoie. Cependant, à partir de la formulation donnée, on peut penser que toutes les restrictions de souveraineté existant dans le territoire transféré doivent, aussitôt les changements intervenus, être mises à la charge de l'Etat successeur.

3) Conformément aux articles 3 et 4 du Traité du 16 mars 1816 entre le Roi de Sardaigne et la République de Genève, le premier contractant a accepté de ne pas exercer de compétences douanières dans une zone dite « zone sarde ». Celle-ci passant sous la souveraineté française en 1860, il a été admis que la « servitude » devait être assumée par la France en tant que successeur.

4) Toutefois, en réalité, le problème posé ici n'est pas la transmission automatique des traités quels qu'ils soient, ou encore de ceux qui instituent diverses restrictions de souveraineté. *La transmission de ces traités au successeur ne semble pas être le résultat d'une règle de droit impérative puisée dans la succession d'Etats. Elle a une origine et une justification conventionnelles, étant la conséquence d'un accord spécial et exprès* conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

5) Il en fut de même lorsque l'Empire allemand, successeur de la France en 1871 en Alsace-Lorraine, dut respecter les obligations du Traité de Paris du 20 novembre 1815, qui imposait à la France le démantèlement de la place de Huningue et l'interdiction de construire des fortifications dans une zone de trois lieues autour de Bâle. Lorsque l'Empire allemand projeta par la suite, en 1901, de fortifier Tuttlingen, dans le Grand-Duché de Bade, la Suisse s'en émut, et se fit répondre que l'Empire allemand ne s'était engagé à respecter une servitude que pour la région de Bâle, et non point pour Tuttlingen.

6) Le problème se posait naguère surtout pour la survie du *régime capitulaire*. Ainsi, lorsque, le 5 février 1885, l'Italie occupa Massaouah, territoire de la Sublime Porte, en alléguant que l'Egypte l'avait abandonné, et lorsqu'elle imposa diverses taxes, certains gouvernements, dont celui de la France, invoquèrent

[37] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1860, t. XVI, partie II, p. 539 et 540.

les immunités consulaires et les privilèges traditionnellement reconnus [...] dans les pays à capitulations [aux] sujets et protégés des gouvernements européens contre toute taxation [...]

L'Italie avait considéré au contraire que ces capitulations, qui frappaient l'ensemble du territoire de l'Empire ottoman, n'avaient plus de raison d'être dans un pays administré par une puissance chrétienne [38].

7) Dans d'autres cas, lorsque des changements de souveraineté intervinrent en Chypre, en Bosnie, en Herzégovine, le régime des capitulations disparut conventionnellement — ce ne fut toutefois pas par l'effet d'un accord entre le prédécesseur et le successeur, mais à la suite d'un règlement entre le souverain successeur et les Etats qui bénéficiaient antérieurement de ce régime. Autrement dit, les capitulations ne paraissaient pas être supprimées *ipso jure* par la mutation territoriale, mais par adhésion des gouvernements bénéficiaires. Dans d'autres situations (Tunisie [39], Bulgarie, Tripoli), le régime capitulaire avait été considéré comme maintenu de droit. Cependant, il est arrivé au Gouvernement français, en particulier, de considérer que

La mise en vigueur du Traité de Lausanne aura pour effet de consacrer l'abandon par la Turquie de ses droits de souveraineté sur la Palestine comme sur la Syrie et le Liban. De ce fait, les restrictions dont cette souveraineté pouvait être l'objet deviennent sans effet au regard desdits territoires [40].

8) On constate ainsi que :

a) Le problème posé relève davantage du domaine de la succession d'Etats en matière de traités, et qu'il trouve sa solution dans le cadre des travaux de sir Humphrey Waldock;

b) Tantôt des accords de dévolution, tantôt des accords entre Etats tiers et Etats successeurs, ont réglé le problème par le passé;

c) La pratique diplomatique s'est nourrie de contradictions et de revirements en ce domaine;

d) S'agissant au surplus de capitulations, on se trouve en présence d'un régime en tout état de cause en voie de complète disparition [41], et sans autre intérêt aujourd'hui que la curiosité historique et juridique qu'il représente;

e) Il faut rappeler ici « la vulnérabilité des règlements conventionnels qui dérogent au droit commun de la souveraineté », selon l'observation du professeur Charles de Visscher [42]. La limitation de souveraineté imposée de la sorte à certains pays pose en vérité le problème en termes de *jus cogens*.

B. — *L'Etat successeur ne saurait jouir en propriétaire d'un bien que l'Etat prédécesseur ne possédait lui-même que précairement ou irrégulièrement*

9) Cette proposition appelle les commentaires suivants :

a) Les principes de la succession d'Etats n'ont pas pour effet d'effacer les vices susceptibles d'entacher le droit de propriété de l'Etat prédécesseur sur un bien qu'il transfère à l'Etat successeur;

b) L'Etat successeur ne possède pas plus de droits que l'Etat prédécesseur sur le bien transféré;

c) *A contrario*, ce qui fait l'objet d'un transfert, ce sont les biens dont est *propriétaire* l'Etat, mais *seulement* l'Etat. Il faut rappeler la distinction entre la propriété de la puissance publique en général (appartenant à des provinces, communes, et autres collectivités territoriales ainsi qu'à des corporations de droit public) et la propriété de l'Etat proprement dite.

1. *Vices entachant le droit de propriété*

10) La Cour suprême de Pologne a jugé que le Trésor polonais ne pouvait faire siens des biens que dans la mesure où ils avaient appartenu au Trésor russe dans les territoires cédés à la Russie par la Pologne après la première guerre mondiale. L'Etat polonais ne pouvait tirer profit de mesures de confiscation passées dont avaient pu être victimes des Polonais. Le propriétaire d'un domaine situé dans la partie de la Pologne sous la domination russe s'était vu confisquer ce bien pour sa participation à l'insurrection polonaise de 1863. Le bien fut vendu en 1874 par l'Etat russe pour une somme nominale. La Cour suprême de Pologne décida que les actes législatifs et administratifs du Gouvernement russe, et en particulier les confiscations de 1863, étaient dépourvus de fondement légal et constituaient des « actes de pure violence » [43]. L'Etat polonais a appliqué ce principe aux cas où il aurait lui-même tiré profit de ces mesures de confiscation :

---

[38] Cf. les correspondances diplomatiques citées par A.-Ch. Kiss : *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Paris, C.N.R.S., 1966, t. II, p. 312 à 318, et notamment la lettre du 3 août 1888 de M. René Goblet, ministre français des Affaires étrangères au Chargé d'affaires de France à Rome :

« Nous ne nions pas que les Capitulations n'aient plus de raisons d'être dans un pays administré par une puissance européenne. [...] Si la conduite que le Gouvernement italien a suivie dans cette affaire devait aboutir à la suppression pure et simple des Capitulations et de nos droits antérieurs à Massaouah, il ne nous resterait qu'à prendre acte de cette procédure nouvelle et du principe désormais établi que les Capitulations disparaissent de plein droit, sans négociation et sans accord avec les pays où s'établit une administration européenne... » (*ibid.*, p. 315 et 316; et *Archives diplomatiques, 1889 (octobre, novembre, décembre)*, Paris, 2e série, t. XXXII, p. 109).

[39] Mais le protectorat ne faisait pas, il est vrai, de la France un Etat successeur.

[40] France, *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires : Chambre des députés*, Paris, 9 janvier 1924, 12e législature, nº 1, p. 4 (séance du 8 janvier 1924 : réponse du Ministre des affaires étrangères à une question écrite), cité par A.-Ch. Kiss, *op. cit.*, p. 318.

[41] La Cour internationale de Justice a été par deux fois au moins saisie du problème des capitulations. La première affaire fut radiée du rôle (Affaire relative à la protection de ressortissants et protégés français en Egypte, Ordonnance du 29 mars 1950, *C.I.J. Recueil 1950*, p. 59). Le régime des capitulations en Egypte avait été abrogé par la Convention de Montreux, du 8 mai 1937. La seconde était l'Affaire relative aux droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc (Arrêt du 27 août 1952, *C.I.J. Recueil 1952*, p. 176). Mais l'indépendance marocaine a effacé les derniers vestiges de ce régime capitulaire en 1956.

[42] Ch. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, 4e éd., Paris, Pédone, 1970, p. 358.

[43] Affaire Kulakowski et autres *c.* Szumkowski (A. D. McNair et H. Lauterpacht, éd., *Annual Digest of Public International Law Cases, 1927-1928*, Londres, 1931, affaire nº 375, p. 551).

La Cour a jugé que le Trésor polonais n'aurait pu prétendre avoir acquis le domaine (soit *ipso jure* en raison de l'indépendance recouvrée par la Pologne, soit en vertu du traité de paix avec la Russie) que si ce domaine avait appartenu au Trésor russe. Or, les biens en question n'avaient jamais cessé d'être la propriété de celui auquel les autorités russes les avaient confisqués [44].

11) En France, après la Restauration, on a pu revenir sur les confiscations dans la mesure où les biens frappés n'avaient pas été vendus et étaient demeurés dans le patrimoine de l'Etat. La loi française du 5 décembre 1814 a décidé que les biens des Français émigrés pendant le Premier Empire qui avaient été confisqués ne pouvaient être considérés comme la propriété de l'Empire, celui-ci n'étant qu'un possesseur précaire de ces biens au regard de la loi qui en a décidé la restitution. En conséquence, l'Etat sarde, successeur de l'Etat français en vertu des traités qui lui avaient rétrocédé la Savoie, ne pouvait être considéré comme propriétaire des biens que l'Etat français ne possédait lui-même que précairement [45].

12) Bien entendu, si l'Etat successeur ne peut jouir à titre de propriétaire d'un bien détenu irrégulièrement par l'Etat prédécesseur, il peut toutefois récupérer le bien en pleine propriété, en sa qualité non pas d'Etat successeur mais d'« Etat originaire », s'il a été lui-même victime de la confiscation de ce bien qui se trouvait dans son patrimoine et qui lui fut enlevé à la suite de l'annexion de tout ou partie de son territoire.

2. *Etendue des droits de l'Etat successeur sur les biens transférés*

13) L'Etat successeur ne reçoit pas plus de droits que n'en possédait l'Etat prédécesseur lui-même sur le bien transféré. Cela est l'expression d'une évidence : celle-là même qui commande que personne, et l'Etat prédécesseur pas davantage, ne peut « donner plus qu'il n'a ». Mais il est non moins évident que les biens publics, une fois transférés, tombent non seulement dans le patrimoine, mais aussi dans l'ordre juridique, de l'Etat successeur, c'est-à-dire que celui-ci en a désormais la pleine disposition, et possède la faculté d'en maintenir ou d'en modifier le statut juridique ou la consistance, sous réserve des observations figurant aux paragraphes 16 et 17 ci-dessous.

3. *Propriété de l'Etat et propriété de la puissance publique*

14) Si l'Etat est la puissance publique par excellence, il ne l'est pas d'une manière exclusive. L'expression de la puissance publique est décelable aussi au niveau de la province, du district, de la commune, et d'une manière générale d'une collectivité territoriale secondaire, ainsi qu'au niveau des « corporations de droit public », selon la formule par laquelle Mme Suzanne Bastid désigne divers établissements ou entreprises d'intérêt général. Si, selon la définition qui en est donnée à l'article 5 ci-dessous, les biens publics désignent tous les biens appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales ou aux organismes à caractère public, c'est seulement la part de biens publics appartenant à l'Etat qui doit faire l'objet d'un transfert général et gratuit à l'Etat successeur. La propriété des autres biens publics n'est par contre pas affectée par le changement de souveraineté, et demeure dans le patrimoine des collectivités territoriales ou des corporations de droit public, alors même qu'il s'agit là aussi de propriété de la puissance publique. Ce qui est donc transférable, ce sont les biens de l'Etat *stricto sensu*, et non pas *tous* les biens publics, qui englobent tous ceux de la puissance publique où qu'elle s'exprime. Ces biens de l'Etat peuvent être distincts des autres et nettement individualisés, ou au contraire mêlés à d'autres appartenant à la puissance publique — ou même à des particuliers.

15) En conséquence, le Rapporteur spécial aurait pu proposer depuis longtemps un titre plus précis à son étude, et l'intituler : « Succession d'Etats aux biens d'Etat », au lieu de « Succession d'Etats aux biens publics ». Toutefois, cette vue ne tient pas compte du fait que le *transfert patrimonial des biens d'Etat* s'accompagne de la *substitution de l'ordre juridique* du successeur pour régir l'ensemble des biens publics. En d'autres termes, l'Etat cessionnaire succède au patrimoine d'Etat de son prédécesseur, mais en même temps il étend son ordonnancement juridique interne aux autres biens publics qui n'entrent pas dans son patrimoine. C'est ce que le Rapporteur spécial a essayé d'exprimer dans ses projets d'articles. Toutefois, cette extension de l'ordre juridique du successeur ne se heurte-t-elle pas à des limites immédiatement perceptibles dès lors que l'on affirme la transférabilité des biens avec leurs caractères propres et leur régime juridique ?

C. — *Transférabilité des biens avec leurs caractères propres et leur condition juridique*

16) Il semble aller de soi que les biens d'Etat sont transférés en l'Etat, et notamment avec le statut juridique qu'ils avaient. C'est ainsi que les charges, hypothèques, etc., qui peuvent grever le bien cédé ne sont généralement pas affectées par le changement de souveraineté. Il ne paraît pas utile de s'attarder sur une pratique du III[e] Reich, qui faisait automatiquement lever les hypothèques grevant les biens immobiliers auxquels il succédait. Non seulement une telle pratique paraît contestable, mais le III[e] Reich ne devrait même pas être considéré comme Etat successeur à la suite de ses diverses annexions forcées.

17) Cependant, un autre problème est plus intéressant à aborder. Il s'agit de la compatibilité de la condition juridique et des caractères propres des biens transférés avec les normes du droit interne de l'Etat successeur. La législation de celui-ci peut ne pas comporter telle ou telle institution juridique qui pourrait être spéciale à la législation de l'Etat prédécesseur. Dans ce cas, il paraît difficile de ne pas tenir compte de cette situation, qui impose des limites objectives à la transmissibilité tels quels des biens d'Etat.

---

[44] Résumé, établi par le Secrétariat, de la décision de la Cour suprême de Pologne dans l'Affaire Uszycka *c.* Trésor de l'Etat polonais (1930) [*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 140, doc. A/CN.4/157, par. 350]. Cf. aussi Affaire Lempicki et Morawska *c.* Trésor polonais (1932) : « le changement qui s'est opéré dans le droit public et privé a été si radical qu'il a fait renaître les droits et titres des propriétaires légaux du bien confisqué » (*ibid.*, par. 352).

[45] France, Cour de cassation, Chambre des requêtes, arrêt du 13 juillet 1897, De Chambost *c.* Royer-Collard, *Journal de droit international privé*, Paris, t. 27, 1900, p. 780, sommaire.

Ce problème a été également examiné sous un autre éclairage complémentaire lorsque le Rapporteur spécial a tenté une approche de la définition et de la détermination des biens publics dans son ancien projet d'article 1er, devenu l'article 5 du présent projet.

Article 3. — Date de transfert des biens

Sauf lorsque la souveraineté, disparue irrégulièrement, a été restaurée et considérée comme rétroagissant au jour de sa disparition, et sauf lorsque la date du transfert est subordonnée, conventionnellement ou non, à la réalisation d'une condition suspensive ou tout simplement à l'échéance d'un terme fixe, la date de transfert des biens publics est celle à laquelle le changement de souveraineté, soit s'opère *de jure* par la ratification d'accords de dévolution, soit se réalise *effectivement* dans les cas où *a*) il n'existe pas d'accord, ou *b*) un accord renvoie à cette date d'effectivité.

COMMENTAIRE

1) La date du transfert des biens doit normalement correspondre à celle du transfert du territoire lui-même. C'est dire que le projet d'article soumis à la réflexion de la Commission dépasse le seul cadre de la transmission des biens d'Etat et intéresse le problème plus général du transfert du territoire lui-même. A ce titre, le projet est présenté dans une rédaction provisoire, car il concerne aussi les travaux de sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial pour la succession d'Etats en matière de traités [46].

2) Cependant, il arrive très fréquemment que la *date de transfert des biens* soit distincte de celle du *transfert du territoire*, et se situe en fait, sinon en droit, postérieurement à cette dernière. Sauf dans l'hypothèse d'absorption ou d'annexion d'une portion de territoire — qui font supprimer immédiatement la souveraineté antérieure —, le transfert de l'ensemble des biens se fait progressivement au fur et à mesure que les accords d'application règlent ce transfert dans le détail ou que le nouveau souverain prend en main effectivement, secteur par secteur, les biens publics qui doivent lui revenir.

3) Par ailleurs, il arrive très couramment aussi que la *date de transfert du territoire* ne corresponde pas à celle qui a été décidée par accord, mais se situe *antérieurement* à cette dernière. Ainsi, lorsqu'un traité de paix est conclu, on se trouve en présence de plusieurs dates : celle de l'armistice (ou de la suspension d'armes, ou du cessez-le-feu), celle de la signature du traité de paix, et celle de sa ratification. La date du transfert de fait des biens peut se situer parfois avant celle de la ratification, qui devrait donner plein effet juridique à l'opération, et être proche de la prise de possession des territoires juste après l'armistice. De telles situations ne seront pas examinées ici.

4) On abordera successivement *a*) le problème de la date du transfert des biens en relation avec celui de la détermination de ces biens; *b*) la fixation conventionnelle de la date de la tradition des biens; *c*) l'effectivité du transfert, conventionnel ou non, de ces biens; *d*) les cas de restauration rétroactive de souveraineté; *e*) le problème des périodes transitoires ou « suspectes ».

A. — *Date de transfert et date de détermination des biens publics*

5) Un cas fort connu et somme toute très spécifique est celui des traités de paix qui mirent fin à la première guerre mondiale. Une première date correspond à celle de la ratification de ces traités, qui délimitaient de nouvelles frontières politiques. Une seconde est celle à laquelle la Commission des réparations instituée par ces traités devait élaborer la définition et réaliser la détermination des biens publics transférables, pour préciser ainsi le sens et la portée de l'expression « tous les biens, droits et intérêts » (ou « tous les biens et propriétés ») figurant dans divers articles de ces traités. On sait que la Commission des réparations devait non seulement déterminer, mais évaluer, ces biens, dont la valeur devait venir en déduction des réparations dont l'Allemagne était rendue débitrice à l'égard des diverses puissances alliées et associées. Si la Commission s'acquitta dans l'ensemble assez correctement de sa première mission, elle ne termina en revanche jamais la seconde [47].

6) Il est évident que ce n'est pas seulement à dater du jour où la Commission a pu déterminer la nature publique d'un bien que celui-ci est déclaré transférable et se trouve transféré juridiquement à l'Etat cessionnaire. Dans le cas du Traité de Versailles, il fut convenu — avec une rectitude juridique irréprochable — que c'est au jour de la ratification de l'instrument que les territoires et les biens publics devaient se trouver transférés, autrement dit avant même que ces biens soient déterminés avec précision par la Commission. Celle-ci, en dressant la liste (dont elle a dit du reste qu'elle ne pouvait être limitative, mais seulement énonciative), abandonnait à l'Etat successeur le soin et le droit de considérer ces biens désignés par elle comme rétroactivement possédés par lui du jour de la ratification du Traité. C'est le changement de souveraineté qui a entraîné l'opération de détermination des biens, et non cette dernière qui entraîne *de jure* le transfert des biens.

---

[46] Sir Humphrey Waldock s'est référé à ce problème notamment dans son projet d'article 2 lorsque, dans les conditions qu'il définit, les traités sont applicables « à compter de la date de la succession » dans une partie de territoire passant de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre Etat (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 52, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2).

[47] On se souvient qu'aux termes du Traité de Versailles ce n'était pas seulement les biens appartenant à la puissance publique (Etat, province, département, commune...) qui devaient être conventionnellement transférés, mais aussi ceux des *entreprises d'utilité publique*, où la participation de la puissance publique se trouvait mêlée à celle de particuliers. Sur la détermination de ces biens, voir les travaux de la Commission ainsi que l'Affaire des réparations allemandes : *Sentence arbitrale relative à l'interprétation de l'article 260 du Traité de Versailles* [arbitre F. W. N. Beichmann], publication de la Commission des réparations, annexe 2145*a*, Paris, 1924, et Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 429 à 528 (sur les treize questions posées à l'arbitre, l'une, la deuxième, invitait celui-ci à donner une définition de l'expression « entreprise d'utilité publique » [« public utility undertaking »] [*ibid.*, p. 453 à 468]).

7) Le problème de la détermination des biens dans sa relation avec la date de transfert comporte un second aspect. Il s'agit à la fois des droits à naître et des réclamations incertaines, ou aussi non encore liquidées. Cela ne devrait pas normalement poser de problème difficile. L'Etat successeur est titulaire *de jure* de tout droit de l'Etat prédécesseur, qu'il soit né ou à naître. Ainsi, en dehors même d'une détermination certaine du bien ou de sa consistance, l'Etat cessionnaire est créancier dès le jour du transfert du territoire.

B. — *Fixation conventionnelle de la date de transfert des biens*

1. *Transfert* de jure

8) Il s'agit de l'hypothèse où, dans un accord, aucun terme n'est expressément fixé. Dans ce cas, le transfert est juridiquement réalisé dès la mise en vigueur de l'accord en vertu du droit des traités, c'est-à-dire en règle générale dès le jour de la ratification de l'instrument [48]. La date de mise en vigueur du Traité de Versailles (1919) était le 10 janvier 1920. On sait que bien des problèmes — dont connut notamment la Cour permanente de justice internationale, au moins dans deux affaires — en ont résulté. Les Etats cessionnaires se sont diversement référés pour le transfert tantôt à la date de l'armistice (11 novembre 1918), tantôt à celle de la signature du Traité (28 juin 1919), tantôt — plus correctement — à celle de la mise en vigueur après échange des instruments de ratification. On verra plus loin dans quelles conditions la Cour permanente jugea que c'est seulement le 10 janvier 1920 qu'ont été réalisées la cession et l'occupation des territoires allemands devenus polonais [49]. La mise en vigueur des traités de paix du 10 février 1947 devait avoir lieu à la suite des ratifications par les parties, conformément aux dispositions de ces traités [50].

2. *Transfert décidé avant ratification*

9) Le Traité de Versailles est décidément un texte où l'on trouve de tout ! Son article 51 disposait que

> Les territoires cédés à l'Allemagne en vertu des Préliminaires de paix signés à Versailles le 26 février 1871 et du Traité de Francfort du 10 mai 1871 sont réintégrés dans la souveraineté française *à dater de l'Armistice du 11 novembre 1918* *.

Cette dérogation par rapport à la date de mise en vigueur du Traité — faite pour la France en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine, qu'elle avait perdue en 1871 — ne pouvait, étant donné la clarté de l'esprit et de la lettre du texte, être étendue par la Cour permanente de justice internationale au cas de la Pologne, qui récupérait elle aussi par le même traité, disait-elle, des territoires perdus antérieurement.

10) On peut soulever à cette occasion un autre problème — différent, mais connexe. On en a sans doute entrevu le profil dans le projet d'article 2 ci-dessus exposé. Il s'agit de savoir si l'Etat successeur doit se borner à recevoir les biens tels qu'ils peuvent être à la date fixée conventionnellement (date du 10 janvier 1920 dans le cas de la Pologne) ou si, les biens étant effectivement transférés à cette date, ils doivent l'être toutefois dans l'état où ils se trouvaient (et avec la consistance et les caractéristiques qu'ils avaient) au 11 novembre 1918, date de l'armistice.

Autrement dit, le problème est de savoir si, acceptant le principe d'un transfert repoussé jusqu'à la date de ratification du traité, l'Etat successeur est cependant fondé à assumer les charges et à revendiquer les profits relatifs à ces biens pendant la période qui va, sinon de l'armistice à la ratification, du moins de la signature à la ratification. La Cour suprême de Pologne et la Cour permanente de justice internationale ont adopté sur ce point des positions divergentes. La seconde s'est référée, comme on sait, à la date de ratification. La première a, au contraire, estimé que la vente à un tiers par le Trésor prussien d'un bien — il s'agissait de la part des Etats allemands dans le capital d'une société privée — qui devait revenir à la Pologne était nulle, motif pris de ce que cette vente avait été réalisée après le 28 juin 1919, date de la signature du Traité de Versailles, et que, selon la Cour polonaise, *les biens devaient être transférés à la Pologne en l'état où ils se trouvaient au 11 novembre 1918*, aux termes mêmes du Traité et de la Convention d'armistice.

11) On rattachera les développements ci-dessus au commentaire du projet d'article 2 (Transfert en l'état du territoire des biens publics). On verra plus loin, par ailleurs, les problèmes posés par la date de recouvrement des créances, en particulier des impôts, à travers la jurisprudence allemande, française, et surtout tchèque [51].

3. *Transfert décidé à terme fixe ou à échéances échelonnées*

12) Quand elles se sont produites dans le passé, les cessions de territoires et de biens à titre onéreux ne devenaient effectives qu'après ratification du traité de cession et paiement du prix par l'Etat acquéreur. On peut dire qu'il s'agit d'une date fixée conventionnellement qui dépend à la fois de la date de ratification de l'accord et de la réalisation d'une condition suspensive : le paiement du prix de cession [52]. On rappellera un seul exemple. L'article 5 du Traité du 4 août 1916 portant cession aux Etats-Unis d'Amérique des Antilles danoises (Saint-Thomas, Saint-Jean, Sainte-Croix et les îles et rochers

---

[48] Cf. Convention de Vienne sur le droit des traités (*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5], p. 309), et notamment les articles 14 et 24.

[49] Affaire des colons d'origine allemande en Haute Silésie polonaise, Avis consultatif du 10 septembre 1923, *C.P.J.I.*, série B, n° 6.

[50] Traité avec l'Italie : article 90; Traité avec la Roumanie : article 40; Traité avec la Finlande : article 36; Traité avec la Bulgarie : article 38; Traité avec la Hongrie : article 42.

[51] Voir ci-dessous le commentaire de l'article 9 (Créances publiques).

[52] Les civilistes ne considèrent pas le versement du prix comme une condition suspensive, mais comme l'élément intime d'un contrat synallagmatique, comme une « cause » de celui-ci.

adjacents), mettait à la charge de l'acquéreur l'obligation de « payer, dans les 90 jours de la date de l'échange des ratifications [...], la somme de 25 millions de dollars en monnaie d'or des Etats-Unis [53] ». La ratification de l'accord eut lieu le 17 janvier 1917, et le 31 mars 1917 les îles en question furent placées effectivement sous l'*imperium* américain, car à cette date le prix de cession était payé au Danemark.

13) On a remarqué par ailleurs, dans le commentaire du projet d'article relatif aux archives et bibliothèques publiques [54], quelques exemples de fixation conventionnelle d'un terme en vue de la remise effective de ces documents à l'Etat successeur.

14) Parfois, les accords de dévolution imposent à l'Etat successeur un échéancier, notamment pour le transfert de fonds ou d'avoirs publics qui normalement devrait se réaliser à la date du transfert du territoire : cela s'est produit notamment pour l'Inde et le Pakistan et pour la Syrie et le Liban. Le Dominion de l'Inde ne devait succéder aux avoirs de la Reserve Bank of India, estimés à 1 160 000 000 de livres sterling, qu'aux conditions suivantes : 65 millions constituaient un compte « libre » immédiatement disponible, mais tout le reste (c'est-à-dire la plus grande part) devait passer à un compte bloqué dont l'utilisation devait obéir à un échéancier. La Syrie et le Liban, devenus indépendants, ne pouvaient pas non plus disposer librement des avoirs, dont la plus grande partie fut bloquée et *devait être libérée progressivement jusqu'en 1958* et sous certaines conditions monétaires et financières.

4. *Transfert de biens subordonné à la réalisation d'une condition suspensive*

15) Le transfert du territoire lui-même peut être subordonné à la réalisation d'une condition suspensive : par exemple consultation populaire, référendum du type du « non » guinéen ou du « oui » algérien, et nombreux plébiscites intervenus après la première guerre mondiale. La cession de territoire prend date au jour de la réalisation de la consultation populaire. Le transfert des biens doit s'opérer à cette date dans la mesure — exceptionnelle, en réalité — où il n'existe pas d'accord aménageant la succession après référendum et fixant d'autre manière la date des divers transferts (ce qui nous ramène aux cas étudiés précédemment).

5. *Renvoi conventionnel à une fixation conventionnelle ultérieure*

16) On peut lire au paragraphe 3 de l'article 23 du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, que :

> Le sort définitif de ces possessions [c'est-à-dire les possessions territoriales de l'Italie en Afrique] sera déterminé d'un commun accord par les Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, de la France, du Royaume-Uni et de l'Union soviétique, dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur du présent Traité [...] [55].

C. — *Effectivité du transfert*

17) Lorsque aucun accord n'existe pour le transfert de biens publics, c'est à partir de la date de prise de possession effective de ceux-ci par l'Etat successeur que celui-ci est considéré comme titulaire des droits et intérêts attachés à ces biens. Toutefois, il est arrivé jadis que l'on considérât l'effectivité de la prise de possession comme une condition indispensable venant s'ajouter même à une dévolution par accord. Dans l'*Affaire du Fama*, jugée en 1804, la Haute Cour de l'Amirauté britannique avait ainsi décidé que la prise de possession de la Louisiane par la France devait nécessairement compléter l'accord de cession d'Ildefonso de 1796, faute de quoi l'achat de ce territoire ne pouvait emporter d'effets juridiques [56]. Cependant, cette condition supplémentaire, transposée ici grâce à une fausse analogie avec le cas des territoires sans maître, ne put longtemps être soutenue, car, par hypothèse, il n'existe pas d'accord de cession dans le cas des territoires sans maître. C'est ainsi que, le 24 mars 1922, le Conseil fédéral suisse décida, en tant qu'arbitre dans l'*Affaire des frontières colombo-vénézuéliennes*, que la prise de possession n'était pas obligatoire [57]. On doit en conséquence déterminer la date de transfert des biens publics en la faisant correspondre à celle de la ratification de l'accord de cession.

D. — *Cas de restauration rétroactive de souveraineté*

1. *La restauration rétroactive de la souveraineté éthiopienne et albanaise*

18) L'Ethiopie a recouvré son indépendance, perdue en 1935, après le Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie. Une affaire de responsabilité pour dommages causés en Ethiopie, au cours de la guerre, aux ressortissants des Nations Unies ou à leurs biens avait opposé la France à l'Italie. La Commission de conciliation franco-italienne, saisie de cette espèce, a estimé qu'il était inexact de parler de cession du territoire en 1947, car la souveraineté éthiopienne rétroagissait au 3 octobre 1935, date de l'entrée des troupes italiennes en Ethiopie [58]. C'est le Traité de paix du 10 février 1947 qui, en son article 38, avait déclaré rétroactivement l'illicéité de l'annexion de l'Ethiopie, comme ce fut le cas aussi pour l'Albanie, en d'autres dispositions.

La Commission de conciliation franco-italienne s'était référée à

---

[53] *Revue générale de droit international public*, Paris, t. XXIV, 1917, note au bas de la page 456; texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, New York, Oxford University Press, 1917, vol. II, p. 57.

[54] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 173, doc. A/CN.4/226, 2e partie, commentaire de l'article 7, par. 45, et note 184. Voir aussi ci-dessous article 14 [dans un additif, à paraître ultérieurement, au présent rapport].

[55] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 18.

[56] Ch. G. Fenwick, *Cases on International Law*, Chicago, Callaghan, 1935, p. 494 et suiv.

[57] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 224.

[58] Voir ci-dessus note 15.

[...] la situation de l'Ethiopie et de l'Albanie, pays qui avaient été complètement occupés par l'Italie et qu'on restaurait rétroactivement dans leur souveraineté [...].
Il est probable que le choix ait été déterminé aussi par des motifs politiques, soit par la susceptibilité de l'Ethiopie en tout cas, laquelle ne voulait pas apparaître comme Etat annexant ou cessionnaire du territoire qu'elle considérait comme n'ayant jamais cessé d'être le sien propre, malgré une occupation et une annexion dont le Traité déclarait rétroactivement l'illicéité (art. 38)[59].

19) De telles positions conventionnelles — qui expriment une réprobation de l'annexion lorsque la conscience universelle se ressaisit — ne sont pas complètement isolées. A propos de l'Inde, notamment, le juge Moreno Quintana (dans l'*Affaire du droit de passage sur territoire indien*) devait déclarer dans son opinion dissidente que

l'Inde, comme successeur territorial, ne l'était nullement d'une manière originaire, puisqu'il s'agissait d'un Etat qui recouvrait une indépendance qu'il avait jadis eue[60].

20) La doctrine commence à s'intéresser à ces problèmes, et, en poussant la recherche et en affinant l'analyse, elle s'aperçoit que de nombreux cas ont existé et n'ont pas trouvé une explication globale et satisfaisante dans le droit international classique[61]. On citera, à titre d'exemple encore, le cas de la Pologne.

2. *Le retour à la souveraineté originelle de la Pologne*

21) La Pologne, quatre fois partagée entre ses voisins dans l'histoire, a estimé après avoir recouvré son indépendance n'avoir aucun prédécesseur. Elle a repoussé énergiquement même l'ombre d'une idée de succession. L'entrée en possession de ses droits publics et privés et de ses biens n'a pas été considérée par les juridictions polonaises comme le résultat d'une dévolution successorale, mais comme la manifestation de la souveraineté restaurée. C'est « par un acte de sa puissance souveraine » qu'elle a « récupéré » ses biens et ses droits. Il n'y a pas eu de « transferts » — et par conséquent il n'y a pas lieu d'en rechercher la date. Les biens sont considérés comme n'ayant jamais été soustraits à l'exercice de la souveraineté polonaise[62].

22) On admirera la persévérance et le souffle avec lesquels les juridictions polonaises ont soutenu *urbi et orbi* ces positions. En fait, celles-ci soulèvent de nombreux problèmes pratiques, que la Pologne n'a pas toujours réussi à régler en maintenant irrévocablement le choix qu'elles impliquaient. Il lui est arrivé de gauchir ses positions et de se prévaloir, devant les juridictions internationales, de traités de cession et d'accords de transfert. C'est ce qu'il convient d'examiner à présent.

E. — « *Dates critiques* » *et* « *périodes suspectes* »

23) Il convient de distinguer soigneusement deux problèmes. Le premier est relatif à la date de la prise de possession effective, c'est-à-dire, dans la conception polonaise, de la date à laquelle elle récupère ses biens perdus. Elle pouvait coïncider avec l'une des quatre dates suivantes : celle de l'armistice (11 novembre 1918), celle de la signature du Traité de Versailles (28 juin 1919), celle de la ratification de celui-ci (10 janvier 1920), ou enfin celle de la reprise de possession effective des biens par la Pologne. Pour celle-ci, et au regard de son droit interne, la date, quelle qu'elle fût, ne lui importait pas puisque aussi bien elle considéra, dans le cadre de sa souveraineté rétroactivement restaurée, que les biens en question n'avaient jamais été soutraits à l'exercice de sa souveraineté et que les actes d'administration dont ils avaient pu être l'objet par le passé étaient nuls et de nul effet en tant qu'actes de pure violence.

Cependant, et c'est le deuxième problème, cela aurait dû conduire la logique polonaise à revendiquer ces biens et à les retrouver *dans leur condition juridique et leur consistance initiales* et avec leurs caractères originels. Ce n'était pas réalisable. A tout le moins la Pologne a-t-elle voulu alors, en considération de ces impossibilités pratiques, mais au prix d'un gauchissement de sa position, obtenir que les biens lui fussent « rendus » dans l'état où ils se trouvaient à la date de l'armistice (11 novembre 1918), et non avec la consistance qu'ils pouvaient avoir à la date d'entrée en vigueur du traité de paix (10 janvier 1920). Elle a voulu éviter que les Etats allemands ne profitent de cette « période suspecte » allant de l'armistice à la ratification du Traité de Versailles pour réaliser des opérations de nature à diminuer la valeur et l'importance des biens.

24) La Cour permanente de justice internationale a été saisie de l'*Affaire des colons allemands de Haute-Silésie*. Dans les informations que le Gouvernement polonais avait soumises au Conseil de la SND et transmises à la Cour, on pouvait lire qu'il s'agissait d'une

diminution de la propriété immobilière de l'Etat commise illégalement par le Gouvernement allemand ou prussien par voie de vente des biens fonds et d'autres biens d'Etat situés sur les territoires cédés en vertu du traité de paix[63].

Effectivement, des milliers de contrats de vente ou de fermage conclus après l'armistice et avant le transfert entre les colons et l'Etat prédécesseur « diminuaient la valeur des biens d'Etat qui devaient être cédés au Gouvernement polonais ».

25) L'institution qui représentait légalement le fisc polonais dans les affaires de contentieux, la Prokuratorja generalna, avait de son côté soumis à la Cour des observations où l'on note que

[...] toutes les aliénations ou onérations du domaine public ou privé établies après la date du 11 novembre 1918 doivent être considérées par les Alliés comme nulles et non avenues, particulièrement si, comme c'est précisément le cas avec les aliénations du domaine

[59] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies : numéro de vente : 64.V.3), p. 657.

[60] *C.I.J. Recueil 1960*, p. 95.

[61] Cf. les intéressants développements du professeur I. Brownlie (*op. cit., loc. cit.*). Voir aussi les travaux juridico-historiques de Ch. Alexandrowicz, mais surtout son article « New and original states : The issue of reversion to sovereignty » (*op. cit., loc. cit.*). Voir encore S. C. Jain (*op. cit., loc. cit.*), A. I. S. Baddour (*op. cit., loc. cit.*), M. Bedjaoui (*op. cit., loc. cit.*).

[62] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226, et notamment p. 162, note 99.

[63] On est loin ici de la théorie de la restauration rétroactive de souveraineté; il est simplement question de *cession de territoire par la voie conventionnelle.*

de colonisation, ces transactions n'ont pas été indispensables au fonctionnement normal de l'administration et avaient un but différent [...] [64].

26) La Cour a été d'avis que

La position du Gouvernement polonais n'est pas justifiée. Etant donné que l'Etat prussien a gardé le droit d'exercer et a en fait continué à exercer les droits d'administration et de propriété dans les territoires cédés jusqu'à ce que ces territoires eussent passé à la Pologne en vertu du Traité de paix, le seul argument qui pourrait venir à l'appui de la thèse polonaise est, de l'avis de la Cour, celui selon lequel la stipulation du Protocole de Spa, par laquelle le Gouvernement allemand s'engage à ne prendre, pendant la durée de l'armistice, aucune disposition pouvant diminuer la valeur de son domaine public ou privé, gage commun des alliés pour le recouvrement des réparations, empêcherait d'accorder un *Rentenguts-vertrag* [65].

27) Mêmes positions contradictoires, et de la Pologne et de la Cour, dans l'*Affaire de l'usine de Chorzow* [66]. La Cour a estimé que

L'article 256 du Traité de Versailles [...] ne contient aucune défense d'aliénation et ne donne à l'Etat cessionnaire aucun droit de regarder comme nulles et non avenues des aliénations faites par l'Etat cédant *avant le transfert de la souveraineté* * [67].

Elle a ajouté que

Il ne serait pas non plus admissible d'interpréter le Traité de Versailles de manière à y incorporer certaines clauses de la Convention d'armistice et des actes qui y faisaient suite, afin de reporter au 11 novembre 1918 la date critique à partir de laquelle seraient considérés comme nuls ou annulables les droits acquis des particuliers en vertu de contrats passés par eux avec le Reich et les Etats allemands [68].

Article 4. — Limitations conventionnelles de transfert de biens publics

Sans préjudice de l'application du droit international général et du droit des traités pour interpréter ou même invalider un accord réglant une succession d'Etats, toute limitation conventionnelle apportée au principe, ci-après articulé, de transfert général et gratuit des biens publics est d'interprétation stricte.

NOTE. — Pour le commentaire du projet d'article 4, le Rapporteur spécial prie la Commission de se reporter au futur additif au présent rapport.

II. — DÉFINITION ET DÉTERMINATION DES BIENS PUBLICS

Article 5 [69]. *— Définition et détermination des biens publics*

1. Au sens des présents articles, les « biens publics » s'entendent de toutes choses, matérielles ou incorporelles, ainsi que des droits et intérêts sur ces choses, qui appartiennent à l'Etat, à l'une de ses collectivités territoriales ou à un organisme à caractère public.

2. Sauf cas de contrariété grave avec l'ordre public de l'Etat successeur, la détermination des biens publics se fait par référence au droit interne qui régissait le territoire affecté par le changement de souveraineté.

Article 5 bis [70]

[Variante à l'article 5]

Au sens des présents articles, les « biens publics » désignent tous les biens, droits et intérêts qui, à la date du changement de souveraineté et au regard de la législation de l'Etat prédécesseur, ne faisaient pas l'objet d'une appropriation privée dans le territoire transféré par cet Etat.

COMMENTAIRE

1) Le Rapporteur spécial renvoie la Commission à son troisième rapport [71], où se trouvent consignés ses commentaires sur le projet d'article 1er, qui est devenu article 5 dans la présente numérotation. On trouvera ci-dessous quelques observations complémentaires, regroupées autour des cinq points suivants : *a*) la notion de « biens *publics* » et celle de « biens publics *transférables* »; *b*) la définition des collectivités territoriales et des organismes à caractère public; *c*) la détermination des biens publics; *d*) la distinction entre *droits* et *intérêts*; *e*) la transférabilité des droits non encore liquidés.

A. — *Transfert de propriété ou placement de celle-ci sous l'empire du nouvel ordre juridique ?*

2) Il a été déjà rappelé [72] que la transférabilité ne concerne pas *tous* les biens publics. La définition proposée n'a pas d'autre objet que de tenter d'indiquer quels sont les biens publics. Autre chose est de savoir si tous ces biens publics ainsi désignés sont transférables. Le Rapporteur spécial avait déjà, dès son premier rapport, évoqué ce problème [73].

3) En matière de succession d'Etats, seuls les biens publics appartenant à l'Etat semblent susceptibles d'un transfert du patrimoine de l'Etat prédécesseur à celui du successeur. Les autres biens publics, constituant le patrimoine de provinces, communes ou entreprises publiques, conservent leur situation juridique, c'est-à-dire qu'ils ne font généralement pas l'objet d'un transfert à l'Etat successeur, mais tombent sous le régime juridique de celui-ci. On entend par là que l'ordre juridique de l'Etat successeur doit dorénavant régir aussi les biens publics des collectivités territoriales autres que l'Etat ou des organismes à caractère public. Encore ne sont-ce pas *tous* les biens de l'Etat qui doivent automatiquement faire l'objet d'un transfert. La doctrine discute encore

---

[64] *C.P.J.I.*, série C, n° 3, vol. III, p. 894.

[65] *Ibid.*, série B, n° 6, p. 42 et 43.

[66] Pour les circonstances de l'affaire et les références, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 153 et 154, doc. A/CN.4/226, commentaire de l'article 1er, par. 37 à 42.

[67] *C.P.J.I.*, série A, n° 7, p. 29.

[68] *Ibid.*, p. 30.

[69] Ancien article 1er.

[70] Ancienne variante à l'article 1er.

[71] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226.

[72] Voir ci-dessus commentaire de l'article 2, par. 14 et 15.

[73] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 110, doc. A/CN.4/204, par. 87 à 90.

du point de savoir si les biens du « domaine privé » de l'Etat sont transférables au même titre que ceux qui font partie de son « domaine public ». Le Rapporteur spécial a pour sa part précisé que le transfert doit toucher tous les biens ressortissant à la souveraineté. Cette formulation dépasse le problème de la distinction entre domaine public et domaine privé de l'Etat. Mais il reste à savoir si elle ne dépasse pas également, en un certain sens et du même coup, la distinction entre biens de l'Etat en particulier et biens publics en général. La propriété de la *puissance publique* peut être celle de l'Etat, mais aussi celle d'une collectivité territoriale autre que l'Etat. Le Rapporteur spécial n'est pour l'instant pas entièrement sûr que certains biens ressortissant à la souveraineté ne recouvrent pas aussi ceux de la puissance publique autre que l'Etat.

4) Il convient de signaler par ailleurs que certains accords ou certaines décisions jurisprudentielles ajoutent de surcroît quelques ambiguïtés en ces domaines. Par exemple, la Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 s'est estimée liée par la lettre très claire du paragraphe 1 de l'annexe XIV au Traité [74] et a reconnu la dévolution en pleine propriété à l'*Etat successeur* des biens d'Etat autant que des biens parastataux, y compris les biens communaux [75].

5) Une question non évoquée dans le troisième rapport, mais entrevue dans le deuxième [76], vise le problème de la nature des biens des *compagnies à charte*. Celles-ci recevaient de l'Etat métropolitain une partie des pouvoirs de souveraineté dans les colonies, grâce auxquels elles géraient des biens sur la nature desquels il importe de s'interroger. La British South Africa Company, créée par la reine Victoria par une charte octroyée le 29 octobre 1889, avait pouvoir, dans ce qui est maintenant devenu la Zambie et la Rhodésie, de conclure des traités et de promulguer des lois. Elle était dans cette région *la* puissance publique et administrative par excellence. Ainsi, une compagnie *privée* jouissait de *biens publics* en se comportant comme propriétaire de ceux-ci et en accordant des concessions à des sociétés dont elle recevait des royalties tout comme un Etat.

B. — *Définition des collectivités territoriales et des organismes à caractère public*

6) La définition de la collectivité territoriale (province, commune, district, canton, etc.) relève normalement du droit public interne. Cette collectivité n'étant pas un sujet du droit international, ce dernier n'en connaît pas de définition qui lui soit propre. Il est cependant arrivé que les internationalistes se préoccupent de la définition d'une collectivité telle que la commune. L'occasion leur en fut donnée en particulier lorsque l'article 56 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, reprenant la Convention de 1899, a tenté d'aménager en cas de guerre un système de protection des biens publics appartenant notamment aux communes. La notion de propriété publique aussi bien que la définition de la commune ont alors retenu l'attention des internationalistes [77]. C'est d'ailleurs beaucoup plus dans le cadre du droit de la guerre que dans le domaine de la succession d'Etats que la doctrine a procédé à une approche un peu plus fouillée de la définition de la propriété publique.

7) Quant aux organismes à caractère public ou, comme on les a appelés, les corporations de droit public, on en tentera une approche et une définition dans le cadre du projet d'article 11.

C. — *Détermination des biens publics*

8) En signalant à l'attention de la Commission les développements récents et riches de substance consacrés par le professeur Daniel Bardonnet à ce problème [78], le Rapporteur spécial s'attachera par ailleurs à l'examen d'un cas tiré des travaux de la Commission des réparations prévue par les traités de paix de 1919. Cette commission avait décidé qu'elle n'avait

> pas le pouvoir d'interpréter l'article 256 ni à l'égard de l'Allemagne ni à l'égard des puissances cessionnaires. Par conséquent, si un conflit s'élève entre l'Allemagne et une puissance cessionnaire au sujet d'un bien déterminé, *la Commission n'a pas à intervenir. Le conflit pourra être réglé par un accord entre les pays intéressés ; mais la puissance cessionnaire pourra également, en vertu de ses droits de souveraineté sur le territoire cédé, trancher par une décision de ses autorités compétentes toute question relative à la propriété dudit bien* * [79].

9) On observera que la Commission des réparations semble avoir parfois varié dans ses positions. Ainsi, il lui est arrivé *a*) de procéder elle-même à la détermination de la nature publique d'un bien, avant d'en évaluer le prix, *b*) de contribuer à la définition de la propriété publique donnée par un organe arbitral [80], *c*) d'inviter, comme ci-dessus, les pays intéressés à procéder à une détermination conventionnelle des biens publics, et *d*) de reconnaître à l'Etat successeur le pouvoir de trancher lui-même souverainement ce problème. Cette dernière position est à rapprocher des observations que le Rapporteur spécial a fournies dans son troisième rapport au sujet du recours à la législation de l'Etat successeur pour la détermination des biens publics [81].

---

[74] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 114.

[75] Commission de conciliation franco-italienne, « Différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par la frontière établie en vertu de l'article 2 du traité de paix. Décisions nos 145 et 163, rendues respectivement en date des 20 janvier et 9 octobre 1953 » (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 501 à 549). Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 163 et 164, doc. A/CN.4/226, 2e partie, commentaire de l'article 2, par. 32 à 34.

[76] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 93, doc. A/CN.4/216/Rev.1, par. 114 et note 97.

[77] Voir chez O. Debbasch (*op. cit.*, p. 29 et 30 et notes 34 et 35) quelques auteurs cités.

[78] D. Bardonnet, *La succession d'Etats à Madagascar (Succession aux droits conventionnels et aux droits patrimoniaux)*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970 (Bibliothèque de droit international, t. LVII), p. 153 à 206.

[79] *Résolutions de la Commission des réparations*, décision n° 708, procès-verbal n° 106. Texte reproduit dans *Traité de Versailles : clauses de réparation annotées au 31 mars 1925*, Paris, Imprimerie officielle, 1925, p. 156.

[80] Cf. l'arbitrage cité de Beichmann : ci-dessus note 47.

[81] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 149 et suiv., doc. A/CN.4/226, 2e partie, commentaire de l'article 1er, par. 17 à 46.

10) On notera par ailleurs l'existence d'une approche internationaliste pour la détermination de la propriété publique, dans le cadre même de la Commission des réparations. C'est ainsi qu'il fut créé un *Comité des trois juristes*, nommé et saisi par la Commission[82] agissant sur la base de l'article 195 du Traité de Saint-Germain-en-Laye[83]. Ce comité eut à connaître d'un certain nombre d'affaires, dont celle dite du Triptyque de Saint-Ildephonse (il s'agissait d'une série de tableaux de Rubens) et celle du Trésor de l'ordre de la Toison d'or. Ces biens étaient demandés par la Belgique à l'Autriche, car ils furent, selon la première, transférés à Vienne « en violation des droits des Pays-Bas catholiques, droits dont la Belgique est héritière ». L'argumentation belge reposait sur le fait que ces œuvres avaient été auparavant acquises à titre onéreux et que, de la sorte, l'achat ne pouvait avoir bénéficié qu'à l'Etat ou au « domaine public belge ». Le Comité des trois juristes a débouté la Belgique, estimant que ni le Triptyque de Rubens ni le trésor de la Toison d'or ne faisaient partie du domaine public de l'Etat prédécesseur, mais bien « *partie intégrante du domaine privé et familial des Habsbourg* *[84] ».

11) Ce n'est pas le lieu de discuter du bien-fondé de l'avis du Comité des trois juristes ou de la valeur de la distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'Etat. On s'est borné ici, pour l'instant, à signaler une procédure de détermination de la propriété publique. Toutefois, dans de telles affaires, ni la Commission des réparations ni son comité des juristes n'ont pu s'acquitter de leur mission sans se référer à la législation interne de l'Etat prédécesseur. Mais le recours à ce droit interne comporte des limites, qui ont été longuement examinées dans le troisième rapport[85]. Les imprécisions, voire les contradictions, du droit interne de l'Etat prédécesseur, la répugnance de l'Etat cessionnaire à succéder à des règles de domanialité définies antérieurement par un souverain despote ou un potentat, plus sûrement la tentation qui guette le conquérant de modifier le régime de la propriété publique pour accorder des concessions à une population immigrée dans une colonie ou pour atteindre tout autre but politique, l'existence de charges grevant les biens publics et jugées trop lourdes par l'Etat successeur, constituent autant d'autres facteurs de désaffection à l'égard de la législation de l'Etat prédécesseur pour la détermination de la propriété publique.

Dans cet ordre d'idées, on renverra aux travaux de M. Daniel Bardonnet, qui écrit notamment :

> La jurisprudence judiciaire [française], favorable au développement de la propriété privée, s'est efforcée de démontrer que la thèse de la succession aux droits des souverains locaux était fausse. Non seulement le caractère illégitime de ces droits s'opposait à ce qu'ils fussent revendiqués par un successeur de bonne foi [...], mais l'Etat conquérant était compétent pour modifier les coutumes locales, y substituer sa propre législation, ou pour le moins ne conserver du droit traditionnel que ce qui était compatible avec sa mission civilisatrice et le droit international [...]. L'exception de sous-développement se voyait curieusement opposée à l'Etat successeur lui-même, trop fidèle reflet de l'Etat prédécesseur[86].

12) Ces remarques relatives aux limites d'application du droit local établissent un pont avec les observations données ci-dessus par le Rapporteur spécial sur le projet d'article 1er (acquisition irrégulière d'un bien ou d'un territoire), et surtout sur le paragraphe 2 du projet d'article 2 (biens possédés irrégulièrement ou précairement par le souverain précédent). Le transfert de principe des droits patrimoniaux de l'Etat prédécesseur au successeur implique qu'il s'agisse de droits incontestés. Les biens acquis indûment par le premier ne passent pas au second. Cela implique aussi, à l'inverse, que toute appropriation indue par l'Etat successeur est nulle[87].

D. — *Distinction entre droits et intérêts*

13) La définition proposée pour la propriété publique vise les *droits et intérêts*. Si la notion de droits — réels, patrimoniaux, pécuniaires — est très juridique, celle d'intérêts est plus fuyante. A la connaissance du Rapporteur spécial, il n'existe pas une définition des « inté-

---

[82] Décision n° 901 de la Commission des réparations. Le Comité était composé de MM. Hugh A. Bayne, J. Fischer-Williams et Jacques Lyon.

[83] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 754 et 755.

[84] Commission des réparations, *Annexe n° 1141. — Revendications de la Belgique concernant le Triptyque de Saint-Ildephonse et le Trésor de l'ordre de la Toison d'or : rapport du Comité des trois juristes (confidentiel)*, Paris, 1921. Initialement, ce devait être à la Commission des réparations elle-même de statuer sur le sort de ces œuvres d'art; elle s'entoura à cet effet de l'avis du Comité dont l'existence était prévue par l'article 195 du Traité de Saint-Germain-en-Laye, qui chargeait cet aréopage d'examiner « les conditions dans lesquelles ont été emportés, par la maison de Habsbourg et par les autres maisons ayant régné en Italie, les objets ou manuscrits en possession de l'Autriche ».

[85] Voir ci-dessus note 81.

[86] D. Bardonnet, *op. cit.*, p. 151 et 152, et *passim*. Dans ces divers cas, la législation locale a été écartée non pas pour que l'Etat successeur s'assure une succession plus large à la propriété publique, mais pour qu'il étende le domaine de la propriété privée au bénéfice de ses ressortissants. M. Bardonnet cite (*ibid.*, p. 151 et 152, notes 53 et 54) l'arrêt de la Cour d'appel de l'Afrique-Occidentale française du 10 mars 1933 (Etat français *c.* Jao Juventio d'Almeida, *Recueil Dareste, 1933*, Jurisprudence, p. 87 et 88), où on lit que :

> « L'Etat français [...] ne saurait prétendre faire passer dans son patrimoine tout ce qui n'est que le produit de la violence, de la spoliation, de l'abus [de la part d'un] chef barbare et tyrannique d'une tribu indigène [...] [et] que l'Etat français ne saurait revendiquer ces droits comme source des siens. »

Le même auteur évoque

> « le mot célèbre de Napoléon III, dans une lettre adressée le 6 février 1863 au maréchal Pélissier, lorsqu'un problème semblable s'était posé en Algérie et que l'Etat français avait abandonné son domaine éminent sur les terres *arch* (Senatus-consulte du 22 avril 1863) : « Eh quoi! l'Etat invoquerait les droits despotiques du Grand Turc! » (*ibid.*, p. 152, note 54).

Le même arrêt, cité par M. Bardonnet, de la Cour d'appel de l'A.-O.F. considère que l'erreur de la thèse de la succession « provient de la portée que l'on donne aux effets de la conquête [...]. [Celle-ci] n'est pas un mode de transmission de droits régulier, inscrit dans les lois d'un pays civilisé; [...] les codes ignorent ce mode d'acquisition par la force; [...] les effets de la conquête ne sont pas réglementés; [...] ils dépendent de la volonté du vainqueur autant que des circonstances de fait, la conquête ne créant pas de droits ou les créant tous, suivant les cas; [...] la conquête n'a pas pour conséquence d'autoriser l'Etat victorieux à se perpétuer dans les abus d'un chef indigène vaincu [...] » (*ibid.*, p. 152, note 55).

[87] Cf. D. Bardonnet, *op. cit.*, p. 176 et suiv., et *passim*, notamment à propos de l'Affaire de la Résidence générale de Madagascar.

rêts » aussi nette que celle qu'on pourrait donner des « droits ». Les premiers possèdent un contenu probablement plus politique que juridique. Le *Dictionnaire de la terminologie du droit international* définit le mot « intérêt » comme :

> Terme désignant ce qui affecte matériellement ou moralement une personne physique ou juridique, l'avantage matériel ou moral que présente pour elle une action ou une abstention, le maintien ou le changement d'une situation [88].

Le Rapporteur spécial a néanmoins intégré ce terme, malgré son imprécision, dans la définition qu'il a proposée de la propriété publique. La seule raison (dont il a conscience qu'elle n'est d'ailleurs pas suffisante) en est qu'il figure dans de fort nombreux accords et textes diplomatiques. Le Traité de Versailles, du 28 juin 1919, pour ne s'en tenir qu'à cet instrument, comporte une section spéciale (section IV de la partie X) intitulée « Biens, droits et intérêts » [89].

E. — *Réclamations et droits non encore liquidés*

14) Une facette spéciale du problème de la détermination des biens publics transférables s'offre à l'examen avec la question des réclamations et des droits non encore liquidés. Une partie de la doctrine pense qu'il est relativement malaisé de considérer de telles réclamations comme une « propriété publique » susceptible d'un transfert à l'Etat successeur [90]. On estime en effet que ces réclamations seraient propres à l'Etat prédécesseur au profit duquel elles sont nées et que, faute d'une continuation légale entre l'auteur du dommage subi et l'Etat prédécesseur — relation qui ne survivrait pas au changement de souveraineté —, on ne saurait en faire créditer l'Etat successeur.

Il n'existe, certes, pas de lien de droit entre l'Etat prédécesseur et celui qui lui succède, ni de lien immédiat entre le nouveau souverain et le tiers auteur du dommage. Mais en cette matière — qui ressortit, à vrai dire, plus au domaine de la responsabilité internationale qu'à la matière de la succession d'Etats —, une novation des rapports s'opère. Le dommage subi, s'il est réel, n'est pas indéterminé; il a laissé quelque empreinte — ou à tout le moins, si sa réparation est considérée comme juste, il a affecté d'une manière ou d'une autre l'exercice de la souveraineté, ou perturbé plus ou moins gravement un certain ordre juridique, économique et social, attaché au territoire transféré. Au surplus, on ne devrait pas reconnaître ou non un droit (par ailleurs juridiquement déterminé, mais pas encore liquidé) selon le moment ou la période auxquels il est réclamé. Si la réclamation avait été liquidée avant le changement de souveraineté, son produit, maintenu à l'état brut ou réemployé, aurait enrichi d'une manière ou d'une autre le territoire. Ce problème n'est pas sans importance pratique, car il touche aussi à celui des créances, et notamment des impôts, non encore réclamés.

[88] *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, sous la direction de J. Basdevant, Paris, Sirey, 1960, p. 342.

[89] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 323.

[90] Ch. Rousseau, « Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques », *Cours de droit international public*, Paris, Les cours de droit, 1964-1965, p. 142 et 143.

III. — PRINCIPE GÉNÉRAL DE TRANSFERT DE L'ENSEMBLE DES BIENS PUBLICS

Article 6 [91]. — *Biens ressortissant à la souveraineté*

1. Sont dévolus à l'Etat successeur, de plein droit et sans compensation, les biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire.

2. Les biens propres de ce territoire entrent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

COMMENTAIRE

1) Le Rapporteur spécial renvoie, pour l'essentiel, aux commentaires qu'il a faits sur ce projet d'article dans son troisième rapport [92]. Le principe général de la transférabilité des biens publics ressortissant à la souveraineté est reconnu [93]. Il s'agit de biens affectés par l'Etat à un service public ou à l'utilité publique, l'une et l'autre de ces expressions étant acceptées dans un sens large. On ajoutera quelques brèves remarques seulement.

2) Le problème de fond posé ne semble pas être en réalité celui du transfert, tenu pour obligatoire par presque tous les auteurs et pour possible, sous condition, par une minorité d'entre eux. Il paraît être plutôt celui du *caractère gratuit ou onéreux du transfert* de l'ensemble de la propriété publique, domaine privé compris. Autrement dit, si le transfert intégral et gratuit des biens qui relèveraient du domaine public est certain, la passation de la propriété publique composant le domaine privé n'est possible qu'à titre onéreux, selon une partie de la doctrine [94]. C'est probablement ce problème qui entraîne la doctrine à continuer à marquer son attachement à la distinction entre domaine public et domaine privé, en dépit de son manque d'universalité en droit interne et de son éclipse partielle dans la pratique diplomatique et la jurisprudence internationale.

3) La contrariété des solutions, selon les latitudes et les périodes, est sensible. Signalée dans le troisième rapport, elle pourrait encore être mesurée à travers d'autres exemples. Si, comme on l'a observé plus haut, le Comité des trois juristes a cru retenir la distinction entre domaine

[91] Ancien article 2.

[92] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 155 et suiv., doc. A/CN.4/226, 2e partie, commentaire de l'article 2.

[93] Voir D. Bardonnet, *op. cit.*, p. 567 et suiv., et les abondantes notes de bas de page.

[94] Voir le premier rapport du Rapporteur spécial (*Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 108 à 110, doc. A/CN.4/204, par. 79 à 86), le deuxième rapport (*ibid., 1969*, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1), et le troisième rapport (*ibid., 1970*, vol. II, p. 161 et 162, doc. A/CN.4/226, 2e partie, commentaire de l'article 2, par. 24 à 27).

public et domaine privé dans les affaires du Triptyque de Saint-Ildephonse (œuvre de Rubens) et du Trésor de l'ordre de la Toison d'or[95], la Cour permanente de justice internationale devait déclarer quant à elle, dans une espèce autre[96], que « le prétendu caractère public ou privé des biens ne joue aucun rôle » et que « la distinction entre biens publics et biens privés [...] n'est ni reconnue ni appliquée par le Traité de Trianon ». Ainsi, les traités de liquidation concernant la monarchie austro-hongroise, celui de Saint-Germain-en-Laye et celui de Trianon, ne se fondent pas, selon la Cour, sur la nature publique ou privée des biens en vue de leur transfert — alors que presque au même moment le Comité des trois juristes émettait un avis contraire, en ce qui concerne tout au moins le Traité de Saint-Germain. Dans le même ordre d'incertitudes ou de contradictions, on relèvera la disposition du troisième alinéa de l'article 56 du Traité de Versailles, qui ruine la distinction faite puisqu'en effet « les biens de la Couronne et les biens privés de l'ancien empereur ou des anciens souverains allemands seront assimilés aux biens du domaine public »[97].

4) Quant au problème du caractère gratuit du transfert, il fut abordé plus frontalement par la Commission financière créée au sein de la Commission des réparations. Après d'âpres et longues discussions, elle se prononça à la majorité pour le principe du transfert gratuit. Mais le Conseil suprême en décida autrement — à deux exceptions près, concernant la Belgique et l'Alsace-Lorraine, considérées comme des territoires rétrocédés à leur souverain originaire.

5) Le Rapporteur spécial a tenté de ne plus demeurer prisonnier de cette distinction entre domaine public et domaine privé, source de difficultés et de confusions. C'est pourquoi il a proposé que l'on considérât de règle le transfert gratuit de tous les biens qui ressortissent à la souveraineté. Peut-être existe-t-il d'autres biens qui, sans relever de la souveraineté, peuvent toutefois appartenir au domaine public, et de ce fait devraient normalement être transférés à titre gratuit aussi ? Une telle possibilité, si elle apparaissait, pourrait être traitée dans le cadre d'autres projets d'articles.

IV. — BIENS ET DROITS INCORPORELS

Commentaire introductif

A. — « *Jus imperii* » *et* « *jus gestionis* »

1) Les articles 7, 8, 9 et 10 qui vont suivre représentent en quelque sorte la *lex specialis*, par rapport à la *lex generalis* portée par l'article 6.

2) Bluntschli énonçait jadis une règle selon laquelle « la fortune des Etats qui cessent d'exister passe activement et passivement aux successeurs de ces Etats[98] ». Dans une autre, il examinait le sort des « caisses publiques », qu'il partageait entre plusieurs successeurs proportionnellement à la population, car, « pour arriver à une solution équitable et conforme à la raison, il faut remonter aux éléments primordiaux de l'Etat, c'est-à-dire aux hommes[99] ». Chez l'auteur, le mot « fortune » était pris dans le sens large qu'il possédait à l'époque, et comprenait « fortune privée, qui appartient au fisc, par exemple certaines industries, certaines terres, numéraire[100] ».

3) Aujourd'hui, le Trésor, les fonds publics, la monnaie, les dépôts bancaires d'Etat, l'encaisse-or de l'institut d'émission, les créances publiques, les revenus fiscaux, les ressources domaniales, etc., représentent pour la plupart des biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire et ses habitants. Il s'agit de moyens financiers par lesquels ou pour lesquels s'exprime cette souveraineté. Le droit de battre monnaie ou privilège d'émission, le droit de lever des impôts, le pouvoir coercitif de la puissance publique pour opérer le recouvrement de toute redevance fiscale ou taxe douanière ou de toute créance due à l'Etat, sont d'une nature juridique telle qu'on ne peut concevoir leur maintien au bénéfice de l'Etat prédécesseur[101]. Cela ne signifie pas nécessairement que ces droits patrimoniaux ou ces biens fassent tous partie de ce que certaines législations dénomment le « domaine public » de l'Etat ou soient les seuls à en faire partie. Il est possible que certains droits incorporels — comme des créances ou des revenus tirés d'une activité commerçante de l'Etat — relèvent du « domaine privé » dans les pays qui connaissent cette institution, ou, selon une autre terminologie, du *jure gestionis*, par opposition au *jure imperii*, qui caractérise d'autres activités de l'Etat liées directement à l'exercice de la souveraineté[102].

---

[95] Voir ci-dessus commentaire de l'article 5, par. 10.

[96] *C.P.J.I.*, série A/B, nº 61, p. 238 et 237.

[97] D. Bardonnet, *op. cit.*, p. 142 et notes. Voir aussi les articles 120 et 257, troisième alinéa, du même Traité de Versailles.

[98] J.-K. Bluntschli, *Le droit international codifié*, 5e éd. rev. et augm., tr. de l'allemand par M. C. Lardy, Paris, Alcan, 1895, p. 85 (règle 54).

[99] *Ibid.*, p. 87 (règle 58), commentaire sous la règle 58.

[100] *Ibid.*, p. 85, commentaire sous la règle 54.

[101] Une lettre du 5 septembre 1952 de l'ambassadeur britannique à Addis-Abeba, M. D. L. Busk, au Ministre des affaires étrangères d'Ethiopie précisait que :

« Le transfert des pouvoirs en Erythrée au Gouvernement impérial éthiopien et au Gouvernement érythréen s'opérera comme s'il s'agissait de transférer une « *entreprise en activité* * ». En d'autres termes, jusqu'au 15 septembre 1952, l'Administration britannique actuelle percevra toutes les recettes fiscales et réglera toutes les dépenses administratives (notamment les créances des tiers [...]) » (Echange de notes constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de l'Ethiopie relatif aux arrangements financiers à intervenir lors de l'établissement de la Fédération entre l'Erythrée et l'Ethiopie [Addis-Abeba, 5 et 6 septembre 1952], dans : Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 149, p. 59).

Quoique l'expression « entreprise en activité » risque de rappeler la technique commerciale, elle n'en demeure pas moins suggestive en la circonstance, le territoire devant être transféré dans les conditions normales de fonctionnement de tous ses rouages financiers tels qu'ils existaient auparavant (impôts, douanes, monnaie, Trésor, etc.).

[102] D'après notamment le professeur Paul Guggenheim : *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université, 1953, t. I, p. 467 et 468, note 2.

4) Partant de là, le professeur Guggenheim écrit en particulier que

La fortune fiscale de l'Etat [...] est considérée dans la plupart des Etats comme faisant partie du domaine privé, et comme telle soumise au droit civil. Le sort de cette fortune fiscale *doit* * être réglé par accord entre l'Etat cédant et l'Etat cessionnaire [103].

En réalité, la fortune fiscale est régie de plus en plus et dans la plupart des Etats par le droit public. Par ailleurs, l'existence de stipulations conventionnelles, au surplus extrêmement rares (voir article 256 du Traité de Versailles), est loin d'être suffisante pour permettre de conclure à l'existence d'une obligation de régler par accord le sort de cette fortune fiscale. Cette remarque a surtout pour objet de souligner, comme on le fera de nouveau plus loin, l'existence d'une norme coutumière de succession à l'impôt dans le cas très fréquent où aucun accord ne règle un tel problème.

5) Selon le professeur Guggenheim, cet accord vaudrait tout particulièrement

lorsque l'Etat prédécesseur n'est pas incorporé à l'Etat successeur et continue donc d'exister [...]. Si l'Etat est démembré, sa fortune fiscale tombe dans la masse de liquidation. Lors du partage, les objets sont en général attribués à l'Etat de leur situation, mais sont cependant imputés sur la part lui revenant. Si l'Etat cesse d'exister et qu'il n'y ait qu'un seul Etat à lui succéder, ce dernier acquiert non seulement la fortune fiscale située sur le territoire de son prédécesseur, mais également celle qui est située dans les Etats tiers [104].

Toutefois, en cas de disparition d'Etat, on ne décèle généralement pas l'existence d'un accord de dévolution de la fortune fiscale, et dans les cas de pluralité d'Etats successeurs l'accord, s'il intervient, est conclu entre ceux-ci.

L'auteur cité limite lui-même la portée de sa règle en en bornant l'application aux impôts : « La fortune fiscale *immobilière** passe toutefois à l'Etat successeur [...] si ce dernier accepte les charges qui la grèvent [105] ».

6) De l'avis du Rapporteur spécial, il existe une *obligation impérative* de dévolution de tous les biens publics ressortissant à la souveraineté, et singulièrement des ressources, créances et fonds publics [106].

B. — *Droits patrimoniaux « juridiquement déterminés »*

7) Le problème posé ici consiste à savoir si tous les droits corporels, qu'ils soient acquis ou éventuels, passent à l'Etat successeur. Il est très aisé de citer diverses jurisprudences nationales (et notamment la jurisprudence polonaise après la première guerre mondiale) qui entendent dans le sens le plus large et le plus complet la succession aux biens publics et à tous les droits nés ou à naître [107].

8) La succession aux « droits » et surtout aux « intérêts » — cette dernière expression étant, comme on sait, très vague — implique la possibilité pour l'Etat cessionnaire de faire valoir des prétentions futures et des droits à naître. On est même allé parfois plus loin que la succession à des droits à naître ou à des intérêts. La Convention du 4 août 1916 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark, au sujet de la cession des Antilles danoises, décide en son article 1er le transfert aux Etats-Unis de tous « droits d'empire et de souveraineté, *possédés, revendiqués ou prétendus** par le Danemark [108]. »

On citera à titre d'exemple encore l'article 1er du Traité de Paris (1861), par lequel

Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco renonce à perpétuité tant pour lui que pour ses successeurs, en faveur de Sa Majesté l'Empereur des Français, à tous ses droits directs ou *indirects* * sur les communes de Menton et de Roquebrune, quelles que soient *l'origine et la nature* * de ses droits [109].

9) La jurisprudence reconnaît même le droit à l'Etat successeur d'exiger des paiements au profit d'un tiers. En 1866, l'Etat prussien avait conclu un accord avec une ville, cédée ultérieurement à la Pologne, à l'effet de mettre à sa charge l'entretien d'une école secondaire. La Cour suprême de Pologne a jugé que l'Etat successeur avait acquis les droits que l'accord de 1866 conférait à l'Etat prussien, même s'il s'agissait du droit d'exiger des paiements au profit d'un tiers, l'école ayant sa propre personnalité juridique [110].

Article 7. — Monnaie et privilège d'émission

1. Le privilège d'émission appartient au nouveau souverain sur l'ensemble du territoire transféré.

2. La monnaie, les réserves d'or et de devises et, d'une manière générale, les signes monétaires de toutes natures propres au territoire transféré passent à l'Etat successeur.

---

[103] *Ibid.*, p. 468 et 469.

[104] *Ibid.*, p. 469.

[105] *Ibid.*, p. 468, note 2.

[106] D. Bardonnet (*op. cit.*, p. 573 et 574) considère qu'il existe « une présomption de succession aux biens publics en général, qu'ils constituent des dépendances du domaine public ou du domaine privé, qu'ils soient immobiliers ou mobiliers [...] les exceptions au principe du transfert intégral doivent être expressément prévues dans les conventions et interprétées strictement. » On trouve chez un des auteurs qui avaient tenté de codifier le droit international (J. Internoscia, *Nouveau code de droit international*, New York, The International Code Company, 1910, p. 54) une règle n° 310 ainsi conçue : « Un Etat qui hérite doit prendre à sa charge [...] 3) l'argent et les biens du fisc », et une règle n° 313 rédigée comme suit : « L'argent, les forêts, les terres et, en général, tous les biens mobiliers et immobiliers du Trésor de l'Etat éteint deviennent sa propriété. » (Il s'agit ici de « perte du territoire entier ».)

[107] Cf. par exemple Cour suprême de Pologne, Trésor de l'Etat polonais *c.* Skibniewska (1928), dans A. D. McNair et H. Lauterpacht, éd., *Annual Digest..., 1927-1928*, Londres, 1931, affaire n° 48, p. 73 et 74, interprétant l'article 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (qui transfère aux successeurs de l'Autriche-Hongrie tous les « biens et propriétés ») comme englobant aussi toutes les réclamations.

[108] Texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, New York, 1917, vol. II, p. 55; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, 1917, t. XXIV, p. 454. Quant aux biens « prétendus » par le Danemark, Etat prédécesseur, voir ci-dessus commentaire de l'article 2, paragraphes 9 à 12.

[109] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1869, t. XVII, partie II, p. 56.

[110] Cour suprême de Pologne, Trésor de l'Etat polonais *c.* Ville de Gniezno (1930), dans H. Lauterpacht, éd., *Annual Digest..., 1929-1930*, Londres, 1935, affaire n° 31, p. 54 (citée dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/157, par. 336), ainsi que d'autres affaires du même genre.

3. La répartition des réserves monétaires, dans le cas de plusieurs successeurs ou dans l'hypothèse d'un démembrement, est déterminée conventionnellement, compte tenu en particulier du pourcentage de circulation monétaire dans ce territoire.

COMMENTAIRE

A. — *Introduction*

1) Le problème de la monnaie en cas de transformations territoriales des Etats est d'une grande complexité technique, dans laquelle le Rapporteur spécial estime inutile que la Commission du droit international s'enferme. Même dépouillé complètement de ses aspects financiers et cantonné strictement au plan de la succession d'Etats, il comporte des difficultés réelles dans la mesure où *il concerne à la fois la succession aux biens publics et la succession aux dettes publiques*. Les instruments de paiement sont en effet généralement constitués par trois sortes de signes monétaires : 1° la monnaie métallique proprement dite, formée par les pièces divisionnaires en circulation; 2° les réserves de métal ou l'encaisse-or servant de couverture; 3° le papier-monnaie ou monnaie fiduciaire, dont l'émission est généralement confiée à un institut bancaire appartenant à l'Etat. Or, si les deux premières catégories de signes monétaires posent le problème du changement de souveraineté en termes de succession aux *biens publics*, la troisième le pose dans le cadre de la succession aux *dettes publiques*. Le papier-monnaie, gagé généralement par une couverture-or, représente en théorie une dette de l'institut d'émission vis-à-vis du porteur de cette monnaie fiduciaire.

2) Voici à quelles conclusions est parvenu un auteur qui a tout particulièrement étudié naguère ces questions [111].

Dans l'hypothèse de *succession partielle* et pour le cas du papier-monnaie, il estime que

> La dette de l'institut d'émission afférente à ses billets est considérée comme une dette directe de l'Etat et par conséquent est *partagée* entre cet Etat et les Etats qui succèdent à une ou plusieurs parties de son territoire, selon les principes généraux du partage des dettes d'Etat. Tel est au moins le principe reconnu du droit commun auquel il peut être dérogé par des dispositions conventionnelles spéciales. Il résulte logiquement de cette première règle de droit commun que les *actifs* * de l'institut d'émission, notamment ceux affectés à la couverture des émissions, doivent être également partagés entre les Etats, et cela dans la même proportion que la dette elle-même qui correspond aux émissions. [...] Le partage devrait se faire en proportion de la quantité de billets détenus dans l'ancien Etat et chacune de ses parties détachées [112].

Dans le cas de *succession universelle*, l'auteur estime que

> Si l'Etat est démembré et disparaît, il y aura lieu de procéder à la liquidation totale des opérations d'émission et à la liquidation de l'institut d'émission lui-même. Chacun des Etats successeurs participera à cette liquidation en proportion des billets se trouvant en circulation sur son territoire à la date du démembrement [113].

3) Tout en dépouillant ce problème de la monnaie de ses difficultés [114], on le ramènera à l'examen de trois points : *a*) le privilège d'émission; *b*) les signes monétaires « propres » au territoire transféré; *c*) les cas de démembrement ou de plusieurs Etats successeurs.

B. — *Privilège d'émission*

4) Le paragraphe 1er de l'article proposé n'appelle pas de longs commentaires, car il va de soi que le privilège d'émission, qui est un attribut de la puissance publique, ne peut qu'appartenir au nouveau souverain sur le territoire transféré. Tel qu'il est rédigé, le paragraphe ne signifie pas que le privilège d'émission fasse l'objet d'une succession ou d'un transfert. L'Etat prédécesseur perd son privilège d'émission sur le territoire transféré et l'Etat successeur exerce le sien propre, qu'il tient de sa souveraineté. De même que le successeur ne tient pas sa souveraineté du prédécesseur [115], il ne reçoit pas non plus de lui un des attributs de celle-ci, qui est le privilège d'émission. Le paragraphe se borne tout simplement à rappeler que le privilège d'émission « appartient » au nouveau souverain sur l'ensemble du territoire affecté par le changement. Il n'est pas *hérité*. Toutefois, dans ce privilège comme dans tout droit, il faut distinguer la *jouissance* de l'*exercice*. Le fait que l'Etat successeur accepte conventionnellement d'en confier ou d'en maintenir l'exercice à d'autres que lui confirme, par ce pouvoir de disposition, qu'il est pleinement titulaire de ce privilège.

5) On lit ce qui suit à l'article 3 de la Convention entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises [116] :

> Il est toutefois spécialement convenu que
>
> ...
>
> 4° Les Etats-Unis maintiendront [...] :
>
> ...
>
> *h*) Une concession du 20 juin 1904 pour l'établissement d'une banque d'émission dans l'Inde occidentale danoise. Cette banque a acquis pour une période de 30 années le monopole de l'émission des billets de banque dans les îles de l'Inde occidentale danoise moyennant le payement au Trésor danois d'une taxe de 10% sur ses profits annuels.

Bien entendu les Etats-Unis se sont trouvés subrogés au Danemark, Etat cédant, pour ce qui concerne la perception de la taxe de 10 %. Mais de telles pratiques — qui du reste n'ont jamais été très répandues — se perdent, et l'Etat successeur exerce lui-même son pouvoir de battre monnaie et d'émettre des billets.

---

[111] B. Nolde, « La monnaie en droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1929-II*, Paris, Hachette, 1930, t. 27, p. 243 à 390 (tout particulièrement le chapitre III, intitulé « La monnaie en cas de transformations territoriales des Etats et d'exercice temporaire de la souveraineté monétaire », p. 285 à 313).

[112] *Ibid.*, p. 296.

[113] *Ibid.*, p. 305; voir aussi p. 303.

[114] Outre l'importante bibliographie que l'on trouvera chez Nolde (*ibid.*, p. 391 à 393), ainsi que des exemples historiques, on consultera aussi la conférence faite en 1923 par le liquidateur de la Banque d'Autriche-Hongrie, M. de Monès del Pujol : « La solution d'un grand problème monétaire : La liquidation de la Banque d'émission de l'ancienne monarchie austro-hongroise », *Revue des sciences politiques*, Paris, avril-juin 1923, p. 161 à 195.

[115] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 77 et 78, doc. A/CN.4/216/Rev.1, par. 29.

[116] Pour la référence, voir ci-dessus note 108.

6) Lors de la proclamation d'indépendance des diverses colonies d'Amérique latine au début du XIXe siècle, la monnaie espagnole ne fut généralement pas supprimée. Les diverses républiques se bornèrent à remplacer sur les pièces en circulation l'effigie et le nom du Roi Très Catholique par un sceau, des armes ou des inscriptions propres au nouvel Etat [117], ou à dénommer autrement le peso espagnol sans en modifier la valeur ou la structure monétaire [118].

7) Il est arrivé parfois que l'exercice souverain du privilège d'émission du successeur fût limité conventionnellement. Lors de la cession de Gênes au Roi de Sardaigne, en 1814, il fut décidé que « les monnaies courantes d'or et d'argent de l'ancien Etat de Gênes actuellement existantes seront admises dans les caisses publiques concurremment avec les monnaies piémontaises [119] ». L'article 77 du Traité de paix avec la Turquie, signé à Sèvres le 10 août 1920 [120], prévoyait pour la cession de Smyrne à la Grèce le maintien de la monnaie turque pendant cinq ans. Mais l'on sait que le traité ne fut jamais mis en vigueur.

8) Les Traités de paix de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon, avec l'Autriche et la Hongrie, durent tenir compte de la volonté des Etats successeurs d'exercer leur privilège d'émission et de ne plus accepter le papier-monnaie austro-hongrois qui avait continué pendant une brève période à être émis par la Banque de l'Empire d'Autriche-Hongrie. Celle-ci fut liquidée et, pour la plupart, les Etats successeurs estampillèrent dans un premier temps l'ancien papier-monnaie pour exprimer extérieurement leur pouvoir d'émission monétaire [121].

9) On trouve dans les travaux de la Conférence de la Table ronde de La Haye un cas de limitation de l'exercice du privilège d'émission. La nouvelle République indonésienne était tenue, tant qu'elle restait débitrice des Pays-Bas, de consulter ces derniers avant de procéder à la création d'un nouvel institut d'émission et d'une nouvelle monnaie. Mais cette limitation a vite disparu.

10) L'Ethiopie et la Libye ne semblent pas avoir succédé aux réserves monétaires, si l'on en juge par le fait, plus certain, qu'elles n'ont pas succédé aux obligations nées de l'émission de monnaie italienne. Mais l'un et l'autre des deux pays usèrent de leur droit d'émission pour entreprendre, à l'indépendance, une réforme monétaire. De son côté, la Yougoslavie exerça son privilège d'émission dans la zone B du Territoire de Trieste en introduisant d'abord, en novembre 1945, une monnaie spéciale, la « yougolira », et plus tard la monnaie nationale yougoslave, le dinar.

11) Dans le cadre des décisions de la conférence sur l'Indochine tenue à Pau du 30 juin au 27 novembre 1950, une banque d'Indochine devait fonctionner le 1er janvier 1952 avec le pouvoir d'émettre des coupures libellées en piastres et individualisées pour chacun des trois Etats associés d'Indochine, mais ayant cours légal et libératoire indifféremment dans l'ensemble de ces Etats.

C. — *Les signes monétaires « propres » au territoire transféré*

12) Le paragraphe 2 de l'article 7 vise au moins deux hypothèses. La première fait de ce paragraphe, tout comme du premier, une disposition simplement descriptive et ne relevant pas *stricto sensu* de la succession d'Etats. Dans le cas par exemple de la *décolonisation*, de nombreux territoires avaient leur propre institut d'émission et leur propre monnaie. Le privilège d'émission pouvait y être exercé soit par une banque privée, soit par un organisme étatique métropolitain, soit enfin par un organisme public du territoire. Il peut également arriver que, sur le plan des actifs, la masse des signes monétaires soit composée des apports conjugués d'institutions diverses du type que l'on vient de citer. Le paragraphe 2 de l'article se borne à préciser, dans une première acception, que la part de ces signes monétaires dont était propriétaire le territoire transféré doit lui revenir normalement et en dehors même de tout problème de succession d'Etats — ou, si l'on veut (le pas a été ici franchi), doit passer sous le contrôle de l'Etat successeur. Cependant, par ce paragraphe, on ambitionne de couvrir encore une deuxième hypothèse. Il s'agit de tous les cas où, sans être la *propriété effective* du territoire, ces signes monétaires sont *propres* à celui-ci. On vise ici le cas où le territoire a reçu une *autonomie* monétaire grâce à un apport de biens publics, nettement individualisé et distinct, provenant de l'Etat prédécesseur. En ce cas, le principe du transfert des biens publics du prédécesseur au successeur devrait jouer.

13) Le Rapporteur spécial ignore si dans la totalité ou la majorité des cas, les choses se sont en fait passées dans le respect de cette démarche générale. Quelques cas montrent qu'on s'en est écarté de deux manières opposées, soit qu'un Etat annexe irrégulièrement un territoire et accapare indûment ses signes monétaires, soit qu'au contraire l'Etat successeur ne puisse recouvrer l'encaisse-or, les réserves en devises, etc., ou ne le fasse que moyennant diverses compensations.

L'Allemagne nazie avait, au moment de l'*Anschluss* de l'Autriche, fait purement et simplement absorber la Banque nationale d'Autriche par la Reichsbank. Elle en fit autant dans le cas de l'invasion des Sudètes et de la disparition de la Tchécoslovaquie [122]. Il avait été convenu

---

[117] Au Chili, on lisait sur le peso espagnol en 1817 les nouvelles inscriptions : « Liberté, Union et Force » et « Chili indépendant »; en Argentine : « Union et Liberté » et « Provinces de Rio de la Plata ». Au Pérou et au Mexique, on frappa sur les pièces l'emblème, les armes ou le sceau nouveaux.

[118] « Boliviano », « bolivar », « sucre » furent les nouvelles dénominations monétaires du peso espagnol en Bolivie, au Venezuela et en Equateur.

[119] Protocole du Congrès de Vienne : projet d'articles annexé au protocole de la séance du 12 décembre 1814, dans G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1887, t. II, p. 88.

[120] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1924, 3e série, t. XII, p. 681.

[121] Sur le détail, assez compliqué, des dispositions prises en matière monétaire, voir les longs articles 189 du Traité de Trianon et 206 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (*ibid.*, p. 491, et *ibid.*, 1923, 3e série, t. XI, p. 764).

[122] Cf. R. Sédillot « Les problèmes financiers du démembrement », *L'Europe nouvelle*, Paris, no 1101 (18 mars 1939), p. 287 et 288.

d'abord entre Prague et Berlin que la Banque tchécoslovaque céderait à l'Allemagne le sixième environ de ses réserves métalliques : 390 millions de couronnes, soit une peu plus de 12 tonnes d'or. Mais l'invasion allemande et le démembrement tchécoslovaque ont bouleversé l'économie de ce premier accord, sans toutefois que les armées allemandes aient trouvé à Prague tout l'or que Berlin convoitait.

De même, si l'on veut remonter plus loin dans l'Histoire — et pour ne s'en tenir qu'au cas allemand —, Bismarck avait fait mettre sous séquestre l'encaisse métallique de la Banque de France à Strasbourg. Ce séquestre fut levé par la Convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1871, qui amena l'Allemagne, annexant l'Alsace-Lorraine, à restituer l'encaisse métallique entreposée à Strasbourg par la Banque de France, dont le siège est à Paris [123].

Par le traité de Craiova (7 septembre 1940), la Roumanie renonçait à tous les biens publics, y compris ceux de l'institut d'émission.

L'accaparement des réserves monétaires et de change par l'Allemagne durant la seconde guerre mondiale a entraîné un essai de remise en ordre à la fin des hostilités grâce à l'Accord de Paris, du 14 janvier 1946 [124], concernant les réparations à recevoir de l'Allemagne, l'institution d'une agence interalliée des réparations et la restitution de l'or monétaire [125].

14) Abandonnant le cas de transferts territoriaux forcés ou d'occupation militaire et revenant à la succession d'Etats, on peut relever quelques cas de transfert, limité ou moyennant compensations, des signes monétaires « propres » au territoire.

En devenant la Jordanie, la Transjordanie a succédé à une part de l'excédent de l'Office monétaire palestinien (Palestine Currency Board), évaluée à un million de livres sterling, mais a dû verser une somme équivalente, à d'autres titres, à la Grande-Bretagne [126].

En ce qui concerne l'Algérie, les avoirs en compte existant à l'indépendance à l'institut d'émission algérien (la Banque de l'Algérie) n'ont pas fait l'objet d'un transfert au nouveau souverain. Quant aux autres éléments patrimoniaux de la Banque, l'accord s'est fait sur un montant de 8 milliards d'anciens francs, à verser par l'Algérie à la France à titre de compensation [127], [128].

La monnaie tchécoslovaque est née en 1919 à la suite d'un estampillage pur et simple des billets autrichiens en circulation dans le territoire de la jeune République et moyennant une retenue de 50 % sur la valeur des coupures.

Si le Gouvernement français a retiré des signes monétaires des établissements français de l'Inde, il a cependant acquiescé à des compensations. L'article 23 de l'Accord franco-indien du 21 octobre 1954 [129] dispose en effet que

> Le Gouvernement français remboursera au Gouvernement de l'Inde, pendant une période d'un an à dater du transfert *de facto*, la valeur équivalente au pair, en livres sterling ou en roupies indiennes, de la monnaie retirée de la circulation dans les Etablissements après le transfert *de facto*.

D. — *Cas de démembrement ou de plusieurs Etats successeurs*

15) Il conviendrait peut-être tout d'abord de distinguer le cas de démembrement de celui où il existe plusieurs Etats successeurs. Les deux cas ne s'identifient pas nécessairement. Le démembrement implique toujours la disparition de l'Etat prédécesseur et son partage entre plusieurs successeurs. Mais, en revanche, l'intervention de ceux-ci comme parties prenantes ne suppose pas que l'on soit toujours en présence d'un cas de démembrement : l'Etat prédécesseur peut survivre en n'abandonnant qu'une partie de son territoire au partage entre plusieurs Etats.

16) Chacun des Etats successeurs possède, du fait de sa propre souveraineté, son privilège d'émission, dont il dispose discrétionnairement : cette question ne pose pas de difficulté particulière. Le problème ici est de savoir comment les successeurs se partagent l'encaisse métallique, les réserves en devises, la circulation monétaire, etc. Généralement, le sort de ces biens publics est réglé par un accord de répartition. Il ne semble pas possible d'énoncer une règle de répartition qui tienne compte de tous les paramètres (importance numérique de la population du territoire, degré de richesse de celui-ci, contribution passée à la constitution des réserves centrales, pourcentage de papier-monnaie en circulation dans le territoire, etc.). On ne perdra pas de vue le fait que le transfert de ce papier-monnaie au nouveau souverain

---

[123] Plus tard, l'article 53 du règlement annexé à la Convention du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre permit (dans les cas d'occupation de guerre et non pas, bien entendu, de succession d'Etats) la saisie de la propriété mobilière lorsque celle-ci est susceptible de servir aux opérations de guerre ainsi que les fonds et valeurs propres de l'Etat occupé. (Pour les textes français et anglais de la convention et du règlement annexé, voir J. B. Scott, *Les conventions et déclarations de La Haye de 1899 et 1907*, New York, Oxford University Press, 1918, p. 125 et 126.)

[124] Pour les textes français et anglais de l'accord, voir Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties and other International Acts Series*, n° 1655, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1947.

[125] Cela a donné lieu, comme on sait, à une affaire contentieuse devant la Cour internationale de Justice, qui a évoqué le problème de l'or monétaire appartenant à la Banque internationale d'Albanie et enlevé à Rome en 1943 (Affaire de l'or monétaire pris à Rome en 1943 [question préliminaire], Italie *c.* France, Royaume-Uni et Etats-Unis d'Amérique : Arrêt du 15 juin 1954, *C.I.J. Recueil 1954*, p. 19).

[126] Voir Accord du 1er mai 1951 entre le Royaume-Uni et la Jordanie relatif au règlement des questions financières restées en suspens par suite de la fin du mandat pour la Palestine (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 117, p. 19).

[127] Etaient comprises dans le transfert les deux villas du Gouverneur et du Sous-Gouverneur de la Banque de l'Algérie (accords des 14-19 janvier 1963 signés à Paris). La Banque, qui s'appelait jadis « Banque d'Algérie et de Tunisie », bénéficiait du privilège d'émission en Algérie et en Tunisie. Ce privilège disparut pour ce qui concerne la Tunisie en 1956, après l'indépendance de ce pays.

[128] Voir, en sens contraire, G. Fouilloux, « La succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens publics français », *Annuaire de l'Afrique du Nord, 1966*, Paris, vol. V, 1967. L'auteur insiste beaucoup, sans doute par manque d'information, sur « le caractère gratuit des transferts, importants en nombre et en valeur » (*ibid.*, p. 62).

[129] Texte français dans : *Recueil des traités et accords de la France*, année 1962, p. 535, ainsi que dans *Journal officiel de l'Inde française*, Pondichéry, 22 octobre 1954, n° 105, p. 567; texte anglais dans : Inde, *Foreign Policy of India : Texts of Documents, 1947-64*, New Delhi, Lok Sabha (Secretariat), 1966, p. 212.

représente avant tout une *succession à une dette*, tandis que l'apport de l'encaisse métallique constitue une *succession à un bien public*. Ainsi, l'Etat cessionnaire essaie la plupart du temps de faire retirer de la circulation les anciennes coupures, à la fois parce qu'elles représentent une dette et parce que cette opération lui offre l'occasion d'exprimer son pouvoir souverain d'émission.

17) Lorsque l'ancien empire des tsars disparut après la première guerre mondiale, divers territoires de celui-ci passèrent à l'Estonie, à la Lettonie, à la Lituanie et à la Pologne, notamment [130]. Les traités de paix conclus laissèrent entièrement à la charge du nouveau régime des Soviets la dette correspondant au papier-monnaie émis par la Banque d'Etat russe dans les quatre pays cités ci-dessus [131]. Les dispositions de certains de ces instruments indiquaient que la Russie *libérait* ces Etats de la partie de la dette correspondante, comme s'il s'agissait d'une dérogation conventionnelle à un principe de succession automatique à cette dette. D'autres dispositions sont allées même jusqu'à signaler le motif d'une telle dérogation, trouvé dans le fait des destructions éprouvées par ces pays pendant la guerre [132]. Parallèlement et par ces mêmes traités, une partie de la couverture métallique de la Banque d'Etat russe a été transférée à chacun de ces Etats. Le motif invoqué pour cela dans le cas de la Pologne est très intéressant à souligner : les 30 millions de roubles-or versés à ce titre par la Russie correspondaient à la « participation active » des territoires polonais à la vie économique de l'empire tsariste.

18) En ce qui concerne l'Inde, divers accords sont intervenus entre le Royaume-Uni et ses deux anciens dominions et entre ceux-ci également. On observera tout d'abord que le système monétaire de l'Inde était, avant le départ de la puissance coloniale et le partage, tout à fait autonome. Normalement, le seul problème qui devait se poser était celui de la répartition des réserves et de la monnaie entre l'Inde et le Pakistan. La Reserve Bank of India devait transférer au Pakistan aussitôt après le 30 septembre 1948 des valeurs égales au volume de la circulation monétaire effective à ce moment-là dans cet Etat. Avant cette échéance, les billets de banque libellés en roupies indiennes et émis par la Reserve Bank of India devaient continuer à avoir cours légal au Pakistan. Ce sont les accords de décembre 1947 [133] entre l'Inde et le Pakistan ainsi que le *Pakistan (Monetary System and Reserve Bank) Order, 1947* [134] qui déterminèrent la répartition de l'encaisse de la Reserve Bank of India, laquelle s'élevait à quelque 400 crores de roupies. Le Pakistan en recevait 75 crores et obtenait aussi une partie des avoirs en livres de la Banque. Le pourcentage de papier-monnaie en circulation au Pakistan et en Inde par rapport au volume total de la circulation avait été pris en considération pour cette répartition. La part effective du Pakistan fut de 17,5 %.

Article 8. — Trésor et fonds publics

1. Les fonds publics propres au territoire transféré, liquides ou investis, passent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

2. Le bilan des opérations de trésorerie étant arrêté dans les écritures publiques, l'Etat successeur reçoit l'actif du Trésor et assume les charges afférentes ainsi que les déficits budgétaires ou de trésorerie. Il subit en outre le passif dans les conditions et selon les règles relatives à la succession de la dette publique.

COMMENTAIRE

A. — *Fonds publics*

1) Par fonds publics « propres » au territoire transféré, on vise tout d'abord les fonds appartenant au territoire en tant que collectivité autonome sur le plan administratif et financier. Ces fonds, qui n'ont jamais appartenu à l'Etat prédécesseur pendant toute la période où il exerçait encore sa juridiction sur le territoire, peuvent encore moins lui revenir après la perte de sa souveraineté sur celui-ci. Mais il faudrait entendre aussi par fonds « propres » du numéraire, des actions et participations qui, tout en faisant partie de l'actif global de l'Etat, sont situés dans le territoire ou possèdent un lien avec celui-ci en raison de la souveraineté de l'Etat sur cette région ou de son activité dans celle-ci. Le principe du transfert intégral de l'ensemble de l'actif de l'Etat prédécesseur commande la passation de ces fonds à l'Etat successeur.

2) Les exemples tirés de la pratique montreront la différence des situations visées, ainsi que du reste la mesure dans laquelle le principe du transfert a été respecté.

Les fonds publics d'Etat peuvent être liquidés ou investis; ils comprennent les participations et actions de toutes natures. Ainsi, l'acquisition de « tous les biens et possessions » des Etats allemands dans les territoires cédés à la Pologne comprenait aussi, selon la Cour suprême de Pologne, le transfert au successeur de la participation au capital d'une société [135].

Après l'*Anschluss* de 1938, tous les avoirs de l'Autriche, de quelque nature qu'ils soient, passèrent au IIIe Reich. Celui-ci a également acquis en Tchécoslovaquie, par l'accord du 4 octobre 1941, toutes les participations, par actions ou autres, de l'Etat tchèque aux entreprises dont l'activité était située hors de Tchécoslovaquie dans ses frontières de 1939, et « *une répartition équitable* * » dans le reste des entreprises à l'intérieur de la Tchécoslovaquie. Quant à la Slovaquie, elle succéda aux participations de la Tchécoslovaquie par un accord avec le

[130] On laisse ici les cas de la Finlande, qui possédait déjà son autonomie monétaire sous l'ancien régime russe, de la Bessarabie, rattachée par les grandes puissances à la Roumanie, et de la Turquie.

[131] Cf. les traités avec l'Estonie (2 février 1920), article 12; avec la Latvie (11 août 1920), article 16; avec la Lituanie (12 juillet 1920), article 12; et avec la Pologne (18 mars 1921), article 180 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XI, p. 29, vol. II, p. 195, vol. III, p. 105, et vol. VI, p. 51).

[132] Cf. B. Nolde, *op. cit.*, p. 295.

[133] Voir *Keesing's Contemporary Archives, 1946-1948*, vol. VI, January 24-31, p. 9066.

[134] A. N. Aiyar, *Constitutional Laws of India and Pakistan*, Madras, Company Law Institute of India, 1947, p. 147.

[135] Résumé, établi par le Secrétariat, de la décision de la Cour suprême de Pologne dans l'Affaire Trésor de l'Etat polonais *c.* Deutsche Mittelstandskasse (1929) [*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/157, par. 337].

IIIe Reich du 13 avril 1940. Tous les fonds des caisses publiques, « avec ou sans personnalité juridique [136] » devenaient automatiquement et gratuitement slovaques dès lors qu'ils se trouvaient sur le territoire de la Slovaquie. La Hongrie, à son tour, succédait *ipso jure*, par l'accord du 21 mai 1940 avec le IIIe Reich, aux biens des caisses « contrôlées » par la Tchécoslovaquie dans le territoire pris par la Hongrie.

Dans le cadre du « transfert gratuit du droit de propriété sur les biens d'Etat », l'URSS a reçu les fonds publics se trouvant en Ukraine subcarpatique cédée par la Tchécoslovaquie conformément au Traité du 29 juin 1945 et dans les limites prévues par le traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919.

Le Territoire libre de Trieste a succédé à tous les avoirs mobiliers de l'Italie, y compris les fonds publics, en vertu du Traité de paix de 1947 [137].

Cependant, les fonds publics de l'administration britannique mandataire en Palestine semblent avoir été retirés par le Royaume-Uni. L'exemple ne dément pas toutefois le principe général dans la mesure où le Mandat, conçu comme un service public international assumé par un Etat au nom de la communauté internationale, n'enlève nullement le pouvoir à la puissance mandataire de retirer ses biens propres quand ils sont nettement séparables et détachables de ceux du pays sous mandat.

3) On aura remarqué que ni dans le projet d'article 8 ni jusqu'ici dans le présent commentaire on n'a fait la distinction selon qu'il s'agit d'un ou de plusieurs Etats successeurs. La pratique indique dans ce dernier cas que les fonds publics se répartissent *équitablement*, comme on l'a souligné dans le passage relatif au démembrement de la Tchécoslovaquie [138]. De même, la répartition des fonds et avoirs se fit *selon les principes de l'équité* dans l'émiettement de l'ancien royaume des Serbes, Croates et Slovènes. En conséquence, le Rapporteur spécial n'a pas cru devoir alourdir le texte de l'article 8 en recommandant une répartition équitable pour le cas d'une pluralité d'Etats successeurs. S'il estime que l'équité doit pleinement jouer et qu'il ne saurait en aller autrement, il pense en revanche qu'une répartition, pour être équitable, doit tenir compte de très nombreuses données de fait, variables selon les pays et les situations et rebelles à une codification. Autrement dit, le recours à l'équité veut dire tout et rien à la fois. Autant laisser aux accords particuliers le soin de lui donner dans chaque cas son contenu concret.

4) L'Inde succéda aux avoirs en livres sterling de la Reserve Bank of India, estimés à 1 milliard 160 millions de livres [139]. Mais l'utilisation n'en fut pas libre : elle s'opéra progressivement. Une somme de 65 millions de livres fut placée au crédit d'un compte libre et le reste, c'est-à-dire la majeure partie des avoirs, consigné dans un compte bloqué. Certaines sommes durent être transférées à la Grande-Bretagne par l'Inde au titre de fonds de roulement (« working balances ») et mises au crédit d'un compte ouvert par la Banque d'Angleterre au nom du Pakistan. Les conditions d'utilisation furent précisées en 1948 et 1949 par divers accords que le Royaume-Uni passa avec l'Inde et le Pakistan [140].

Les accords indo-pakistanais de décembre 1947 [141] confirmaient l'application du principe de la succession de chaque Etat à tous les avoirs situés sur son territoire et la répartition équitable des avoirs centraux.

A la fin du Mandat français, la Syrie et le Liban succédaient conjointement aux avoirs des « intérêts communs », comprenant la trésorerie de ces « intérêts » ainsi que les bénéfices retirés par les deux Etats de diverses concessions. Les deux pays succédèrent aux avoirs de la « Banque de Syrie et du Liban ». Mais la plus grande partie de ces avoirs fut bloquée et ne fut libérée que progressivement, avec un étalement jusqu'en 1958 [142].

On sait que la Jordanie a reçu une part de l'excédent de l'Office monétaire palestinien [143]. Elle a aussi bénéficié de divers soldes, très modestes, provenant de divers fonds (fonds des essences, fonds de la Banque agricole ottomane, caisse des amendes des forces frontalières transjordaniennes) [144].

Le principe de la répartition géographique de l'actif mobilier avait été retenu par les nouveaux Etats de l'ancienne Afrique-Occidentale française lors de la Conférence de Paris des 5 et 6 juin 1959. Les volumes budgétaires des divers Etats ainsi que la proportion théorique d'apports de chacun d'entre eux furent pris en considération aussi. L'application du principe de la répartition géographique ayant privilégié le Sénégal, celui-ci abandonna aux autres partenaires, à titre de compensation, sa part sur l'actif de la Caisse de réserve, comportant du numéraire, des créances, des actions et des obligations. La Fédération du Mali fut ensuite dissoute, et les fonds publics furent répartis à raison de 38 % pour le Mali et de 62 % pour le Sénégal [145].

B. — *Trésor*

5) Généralement, les comptes publics sont arrêtés à la date du transfert, et celui-ci a lieu *ipso facto*. Mais le transfert du Trésor est chose toujours délicate, en raison de la complexité des opérations faites par cette institution.

---

[136] « Betriebe, Anstalten und Fonds, *mit oder ohne eigene Rechtpersönlichkeit* * », précise l'Accord Slovaquie-Reich du 13 avril 1940, cité par I. Paenson : *Les conséquences financières de la succession des Etats (1932-1953)*, Paris, Domat-Monchrestien, 1954, p. 104.

[137] Annexe X au Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 97).

[138] Voir ci-dessus par. 2.

[139] Royaume-Uni, *Financial Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of India*, Cmd 7195, Londres, H.M. Stationery Office, 14 août 1947.

[140] Pour les détails, voir I. Paenson, *op. cit.*, *passim*, et notamment p. 65 et 66 et 80.

[141] Voir ci-dessus note 133.

[142] Voir, pour la Syrie, la convention de liquidation, la convention de règlement des créances et l'accord de paiement, tous trois en date du 7 février 1949 (France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 10 mars 1950, 82e année, no 60, p. 2697 à 2700), et pour le Liban, l'accord monétaire et financier franco-libanais du 24 janvier 1948 (*ibid.*, 14 et 15 mars 1949, 81e année, no 64, p. 2651 à 2654; également dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 173, p. 99).

[143] Voir ci-dessus commentaire de l'article 7, par. 14.

[144] Voir ci-dessus note 126.

[145] Voir ci-dessous commentaire de l'article 9, par. 24, 4e alinéa

Les actifs, composés des fonds publics, effets et valeurs, masses budgétaires, produits divers du Trésor, ainsi que les installations mobilières et immobilières utilisées par les services du Trésor, doivent normalement être transférés à l'Etat successeur. En contrepartie, celui-ci assume le *passif*, comprenant les *charges* diverses et de gestion du Trésor, la *dette publique* proprement dite et les divers *déficits* éventuels.

6) Dans les cas d'absorption totale, le Trésor est englobé, sans autre, dans celui du nouveau souverain, qui doit se déterminer en ce qui concerne le passif en fonction des normes régissant la dette publique. Dans tous les autres cas de succession, la situation est la même sous réserve de ce qui peut être dû à l'Etat prédécesseur si celui-ci détient une créance certaine, ou a consenti des avances, au Trésor local. Mais tout cela doit être renvoyé au chapitre de la dette publique, dont les modalités d'extinction seront étudiées plus tard par la Commission du droit international. On peut donc se borner à énoncer ici une règle générale sans se préoccuper d'envisager les différences selon les types de succession d'Etats, l'utilité de ces distinctions n'apparaissant que lorsque les divers aspects de la dette publique seront étudiés. Les charges qui passent à l'Etat successeur sont notamment représentées par les dépenses de service du Trésor. Les déficits budgétaires ainsi que les déficits de trésorerie doivent être soigneusement distingués du passif représenté par la dette publique. Celle-ci est constituée par diverses créances sur le Trésor détenues par des particuliers ou des personnes morales. Le déficit budgétaire ou de gestion n'est pas nécessairement de même nature et n'a pas obligatoirement les mêmes origines.

7) L'Inde a assumé les déficits des divers comptes de gestion locale des Etablissements ci-devant français de l'Inde [146].

En ce qui concerne les avances faites par le Royaume-Uni dans le passé pour combler les déficits budgétaires de la Birmanie, la Grande-Bretagne renonça au remboursement de 15 millions de livres sterling et accorda pour le reste à la Birmanie un délai de vingt ans pour son remboursement sans intérêt à partir du 1er avril 1952. L'ancienne puissance coloniale renonça aussi au remboursement des dépenses qu'elle avait encourues pour l'administration civile de la Birmanie après 1945 pendant la période de reconstruction [147].

8) Le Rapporteur spécial a proposé un projet d'article obligeant l'Etat successeur à assumer les charges pesant sur le Trésor transféré par l'Etat prédécesseur. Il convient toutefois de ne pas se dissimuler l'existence de cas où ces charges furent laissées à l'Etat cédant. C'est ainsi par exemple que le Traité de paix conclu à Bucarest le 7 mai 1918 entre les puissances centrales et la Roumanie [148] stipule en son article XII que les biens d'Etat (Staatsvermögen) des territoires roumains cédés passent aux Etats acquéreurs *francs et quittes de toutes indemnités et charges*. On pourrait facilement multiplier les exemples de cette espèce.

9) Par ailleurs, il existe des cas inverses, où l'Etat cédant est non seulement libéré des charges (lesquelles sont alors assumées par le successeur, comme on l'a souvent remarqué ci-dessus), mais encore tenté à ne transférer en fait qu'une faible partie de l'actif du Trésor et des fonds publics. Toutefois, cela se produit généralement par des opérations plus ou moins régulières de diminution des actifs transférables avant la date de changement effectif de souveraineté. De sorte que l'on est fondé à affirmer que l'existence de tels cas, même s'ils sont répétés et variés, ne crée pas de doutes quant à l'existence ou à la validité de la règle de transférabilité des fonds publics et des actifs de trésorerie telle que le Rapporteur spécial en a proposé l'énoncé [149].

---

[146] L'article 20 de l'Accord franco-indien du 21 octobre 1954 (pour la référence, voir ci-dessus note 129) ajoutait, après les mots « pour toutes créances », les mots « dettes et déficit des divers comptes de la gestion locale ».

[147] Le Royaume-Uni remboursa aussi à la Birmanie les frais d'approvisionnement de l'armée britannique encourus par ce territoire pendant la campagne de 1942 et de certains frais afférents à la démobilisation.

[148] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1921, 3e série, t. X, p. 856.

[149] Le Rapporteur spécial a en particulier à l'esprit le cas (mais est-il isolé?) du transfert du Trésor algérien au moment de l'indépendance de l'Algérie. Alors que les disponibilités de ce Trésor étaient de l'ordre de 150 milliards d'anciens francs en 1961 (c'est-à-dire une année avant l'indépendance), une lettre de mars 1961 des autorités françaises donnait pour instructions, à deux mois des négociations d'Evian pour l'indépendance, de transférer en France le maximum possible de ces disponibilités. Les livres comptables du Trésor algérien furent raturés ou grattés ou surchargés, ou ne comportaient pas de libellés pour certaines opérations. C'est ainsi que le 16 avril 1962 les disponibilités du Trésor tombèrent à 78,6 milliards et, douze jours plus tard (le 28 avril), à 1,1 milliard. Certains transferts publics vers la France furent comptabilisés dans les livres du Trésor algérien avec le libellé « Opérations indéterminées ». Des transferts de fonds furent aussi réalisés par des offices ou des établissements publics de statut algérien contrairement à la législation en vigueur, rappelée encore par un protocole franco-algérien d'août 1962. La mise à la charge de l'Algérie de dettes très lourdes, ainsi que le recours à la garantie du Trésor accordée pendant la guerre pour de nombreuses activités, rendirent très précaire la situation financière au moment du transfert à l'Algérie du Trésor, le 31 décembre 1962. Les disponibilités étaient inférieures aux seuls engagements à court terme, et cela sans tenir compte de la pression exercée sur ces disponibilités par les avoirs en comptes courants et autres comptes de dépôts. Il conviendrait de signaler cependant que les retraits de fonds en 1961-1962, et même 1963, des particuliers qui quittaient définitivement l'Algérie ont moins pesé sur le Trésor que sur l'ensemble du réseau bancaire qu'ils ont perturbé. On estime à quelque 500 milliards d'anciens francs les transferts effectués en 1962, surtout par les particuliers, et à environ 1 100 milliards le total des capitaux sortis d'Algérie de 1961 à 1964. Dans une étude très prudente de M. Poul Høst-Madsen, on lit que les estimations relatives à la fuite des capitaux des pays en voie de développement sont difficiles à faire (P. Høst-Madsen, « L'importance des fuites de capitaux dans les pays en voie de développement », *Finances et développement* [publication trimestrielle du FMI et de la BIRD], Washington [D.C.], vol. II, n° 1, mars 1965, p. 28 à 37). Mais l'auteur cite le cas algérien comme le plus typique de transferts massifs et importants. « Un élément de ces calculs, écrit-il, qui les rend, dans une certaine mesure, plausibles est l'importante fuite de capitaux dont a souffert l'Algérie au cours des dernières années » (*ibid.*, p. 31); et, plus loin :

> « Au cours des dernières années, l'exemple le mieux connu de sorties de capitaux d'un pays en voie de développement est la fuite de capitaux qui a accompagné le départ en masse d'Algérie de la population européenne avant et après la proclamation de l'indépendance de ce pays. Ce mouvement de capitaux s'est effectué, pour la plus grande part, vers la France, et s'est traduit

(Suite de la note 149 page suivante.)

Article 9. — Créances publiques

1. Quel que soit le type de succession, les créances publiques propres au territoire affecté par le changement de souveraineté demeurent dans le patrimoine de ce territoire.

2. L'Etat successeur bénéficie, lorsque se réalise la mutation territoriale, des créances publiques de toutes natures redevables à l'Etat prédécesseur du fait de sa souveraineté ou de son activité dans le territoire transféré.

COMMENTAIRE

A. — *Position du problème : créances d'Etat et créances de territoire*

1) On ne peut se cacher la difficulté d'énoncer synthétiquement une norme générale réglant la question des créances publiques et valable pour tous les cas de succession. Non point que le principe de la succession aux créances publiques d'Etat fasse quelque doute; mais la diversité des types est telle qu'il peut se révéler assez malaisé de les appréhender en une formule unique. Si l'on excepte le cas bien clair de l'*absorption totale*, qui entraîne la disparition de l'Etat prédécesseur et justifie son successeur à se subroger à toutes ses créances comme à tous ses droits, il reste toute la gamme des cas de cession partielle, de sécession, de décolonisation et de démembrement.

2) Dans les types de *cession partielle*, de *sécession* et de *décolonisation*, la difficulté provient de ce qu'il existe deux catégories distinctes de créances publiques : d'une part celles qui appartiennent en propre au territoire concerné et dont le débiteur, ou le titre, ou le gage éventuel, peuvent être localisés soit dans ce territoire soit hors de ses limites géographiques; et d'autre part celles qui appartiennent à l'Etat prédécesseur et qui sont nées de l'activité ou de la souveraineté de celui-ci dans le territoire concerné.

C'est avant tout du sort de ces dernières qu'il importe de se préoccuper — puisque aussi bien les créances propres au territoire lui-même demeurent dans son patrimoine et ne sauraient être affectées par le changement intervenu au plan de la souveraineté. Si elles devaient changer de statut ou de titulaire, ce ne serait pas par un effet de la succession d'Etats, mais par une volonté du nouvel Etat agissant non comme successeur mais comme nouveau souverain sur le territoire. Les créances propres au territoire transféré demeurent donc dans le patrimoine de celui-ci, même si le débiteur se trouve être l'Etat cédant. C'est ainsi que, comme on l'a vu, le Royaume-Uni remboursa à la Birmanie, devenue indépendante, les frais d'approvisionnement de l'armée britannique assumés par ce territoire pendant la campagne de 1942, ainsi que certains frais relatifs à la démobilisation [150].

3) Dans le cas de *démembrement*, la même distinction s'impose. Les divers territoires composant l'ancien Etat conservent leurs créances propres, mais celles que l'Etat détenait, ici ou là, pour ceci ou cela, doivent recevoir une affectation. On verra que, dans ce cas, on procède à une répartition équitable de ces créances entre les territoires selon divers critères.

4) Ainsi donc, le problème doit se circonscrire, pour tous les types de succession, aux « créances publiques [...] redevables à l'Etat prédécesseur ». Cependant, une autre précision s'impose. L'Etat prédécesseur, quand il ne disparaît pas entièrement (comme dans les cas de cession partielle, de sécession ou de décolonisation), possède des créances de divers types et de diverses origines. Celles d'entre elles qui n'ont strictement aucun lien avec le territoire transféré devraient normalement ne pas être concernées par la succession d'Etats. Encore qu'il puisse être soutenu que le territoire a pu, par le passé, et grâce à son activité économique, ou à sa participation passée à l'impôt, ou de toute autre manière indirecte et difficilement individualisable, contribuer à l'actif général de l'Etat [151].

Toutefois, le Rapporteur spécial n'a pas cru devoir ni pouvoir s'attacher à cet aspect du problème. Les seules créances visées par le projet d'article sont celles de l'Etat prédécesseur, certes, mais qui sont nées de l'activité de celui-ci dans le territoire concerné ou qui ont eu pour origine l'exercice de sa souveraineté dans le même territoire. Cela ne signifie pas que ces créances soient nécessairement *localisées* dans cette région transférée. Il est simplement indiqué que ce sont des créances nées du fait de l'Etat prédécesseur à l'occasion ou dans l'exercice de sa souveraineté sur le territoire, ou dans le cadre de son activité dans celui-ci. C'est pourquoi le Rapporteur spécial propose que l'on se réfère aux « créances publiques [...] redevables à l'Etat prédécesseur », étant précisé qu'il les détenait « du fait de sa souveraineté ou de son activité dans le territoire transféré ».

5) Quelques décisions jurisprudentielles semblent tracer certaines limites à ce problème et transfèrent à l'Etat successeur les créances « qui avaient un *lien direct* * avec le territoire acquis [152] ». C'est ainsi que la Cour suprême de Pologne a jugé en 1928 que le Trésor polonais était fondé à procéder au recouvrement d'une créance due au

---

(Suite de la note 149.)

par une très importante inscription au crédit du poste « erreurs et omissions » dans les statistiques des transactions économiques de la France avec le reste de la zone franc. Cette inscription s'élevait à 0,9 milliard de dollars en 1960, 1,6 milliard de dollars en 1961 et à plus de 2 milliards en 1962 [...]. On a estimé officiellement que le mouvement de capitaux privés d'Algérie en France *a atteint l'équivalent de 1 milliard de dollars en 1962* * » (*ibid.*, p. 32).

[150] Voir ci-dessus note 147.

[151] C'est ce qui semble justifier les critères et les méthodes de répartition équitable de l'actif entre plusieurs successeurs en cas de démembrement. L'actif « central » au niveau du Trésor public ou de l'institut d'émission dans la capitale de l'Etat démembré est généralement partagé comme si chaque territoire avait contribué à sa constitution. Mais il est vrai que, en transposant cette hypothèse dans le cas présent de cession partielle, on devrait alors considérer l'Etat cédant lui-même comme un nouvel Etat successeur, ce qui heurterait le principe de l'identité et de la continuité de l'Etat.

[152] Résumé, établi par le Secrétariat, des décisions de la Cour suprême de Pologne dans les Affaires Trésor de l'Etat polonais *c.* Skibniewska (1928) et Trésor de l'Etat polonais *c.* Czosnowska (1929) [*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/157, par. 338].

Gouvernement autrichien par un cultivateur qui avait obtenu de celui-ci un prêt destiné à l'achat de bétail et de matériel agricole en remplacement de ceux qui avaient été détruits du fait de la guerre. L'Etat polonais était également déclaré titulaire de créances sur des cultivateurs qui, pendant les hostilités, avaient reçu du Gouvernement autrichien des machines agricoles à crédit [153]. Mais, à y regarder de plus près, on s'aperçoit qu'il s'agit bien de créances nées pendant la guerre du fait de la souveraineté ou de l'activité du Gouvernement autrichien dans le territoire transféré.

6) Cependant, c'est « *du fait même de sa souveraineté* * [154] » que la Pologne s'est trouvée investie de toutes les créances, selon la même juridiction qui en a ainsi décidé dans d'autres espèces. Dans l'*Affaire Trésor polonais* c. *succession Dietl*, la Cour suprême de Pologne avait reconnu la Pologne comme titulaire de créances résultant d'un acte dressé en 1889 en vertu duquel le *de cujus* s'était engagé à faire bâtir une école, notamment pour les enfants de ses ouvriers, dans un territoire récupéré par la Pologne sur la Russie [155]. Dans ce cas particulier, l'Etat successeur a bénéficié des créances en question parce que celles-ci sont nées du fait, non point de la souveraineté ou de l'activité de l'Etat prédécesseur (russe en l'occurrence), mais de la souveraineté retrouvée par la Pologne sur ce territoire.

Dans le cadre strict de cette logique, il n'était nullement surprenant que la Pologne se fût refusée à des *compensations* proposées par des débiteurs qu'elle poursuivait et qui faisaient valoir leurs propres créances sur l'Etat prédécesseur. La Pologne se déclarait titulaire, du fait de sa souveraineté propre, des créances nées dans le territoire reconquis. Les débiteurs ne pouvaient être admis à se libérer vis-à-vis de la Pologne en excipant de leurs propres créances sur l'Etat prédécesseur, en l'occurrence l'Autriche. Dans cette logique, il aurait dû apparaître alors comme secondaire que l'on fît valoir le fait que la Pologne avait acquis le territoire grâce à un traité international et à titre onéreux. C'est cependant cet argument secondaire que la Cour suprême de Pologne mit exclusivement en relief [156].

7) Certains auteurs font la distinction, très fondée, entre les droits réels et les droits incorporels ou de créance, mais en ajoutant que ces derniers sont tous des attributs directs de la souveraineté de l'Etat [157]. Autrement dit, les créances tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur parce qu'elles sont toutes des créances de souveraineté sur le territoire. Le Rapporteur spécial estime cette vision ancienne très dépassée, trop étroite et passablement inexacte aujourd'hui. Il existe des créances qui naissent non pas de la souveraineté, mais de la simple activité, de l'Etat.

B. — *Créances publiques de toutes natures*

8) Il convient tout d'abord de rappeler ce que l'on entend par créances « publiques ». Il s'agit de droits patrimoniaux incorporels de toutes natures. Leur caractère public indique qu'elles n'appartiennent pas à des particuliers, mais n'implique pas pour autant qu'elles soient régies nécessairement par le droit public. Les créances publiques peuvent, selon leur nature, relever soit du droit public soit du droit privé. Les premières sont celles que l'Etat prédécesseur a acquises ou auxquelles il peut prétendre en vertu de ses prérogatives souveraines (c'est le cas, par exemple, du recouvrement de l'impôt). Les créances du second type sont celles dont peut bénéficier l'Etat dans le cadre de son activité « commerçante » ou privée.

9) L'article 9, tel qu'il est libellé, indique par la généralité de ses termes qu'il importe peu que les créances soient localisées ici ou là. Quelle que soit leur situation géographique, et dès lors qu'elles sont redevables au prédécesseur, elles le sont *ipso facto* au successeur, à condition bien entendu qu'elles correspondent à l'exercice d'une souveraineté ou d'une activité de l'Etat prédécesseur dans le territoire transféré. D'ailleurs, un droit patrimonial qui, comme une créance, est *incorporel* ne peut être « localisé » que moyennant divers artifices juridiques.

10) L'expression : « créances [...] redevables à l'Etat prédécesseur » a été préférée ici à : « créances dont était *titulaire* » l'Etat prédécesseur, ou « créances *effectivement dues* » à cet Etat. Ces deux dernières formulations impliquent qu'il s'agit de créances certaines, juridiquement déterminées, et peut-être même en cours de liquidation. Compte tenu de situations de fait qu'il fallait prendre en considération, il a paru plus exact au Rapporteur spécial de retenir l'expression « redevables », qui est plus générale et vise des créances qui, à un titre ou à un autre, pourraient être dues à l'Etat.

11) Par « créances [...] de toutes natures », en entend toutes créances, quelle qu'en soit l'origine, quel que soit le débiteur (personnes physiques ou morales, nationales, territoriales ou étrangères) et quel que soit leur caractère

---

[153] *Ibid.*, par. 339 et 340.

[154] Résumé, établi par le Secrétariat, de la décision de la Cour suprême de Pologne dans l'Affaire Trésor polonais *c.* Succession Dietl (1928) [*ibid.*, p. 138, par. 333].

[155] *Ibid.* Voir aussi Affaire Graffowa et Walanowski *c.* Ministère polonais de l'agriculture et des terres domaniales (1923) [*ibid.*, p. 138, par. 331 et 332].

[156] Affaire Trésor de l'Etat polonais *c.* Paduchowa et consorts (1927) [*ibid.*, p. 139, par. 341].

[157] Un auteur, J. T. N. Dimitriu, écrivait :

« Parmi les droits publics patrimoniaux ou quasi patrimoniaux, M. Michoud distingue deux types différents : le premier consiste dans le droit d'avoir un domaine public [...] et le second dans le droit de lever les impôts. Le premier constitue, au profit de l'Etat, un droit réel analogue sensiblement au droit réel de la législation privée; le deuxième constitue un simple droit de créance. A ceux-ci, l'auteur ajoute celui d'établir des monopoles, soit dans l'intérêt fiscal, soit dans un intérêt d'ordre public. *Tous ces droits sont des attributs directs de la souveraineté* * de l'Etat, c'est-à-dire, en somme, de la collectivité tout entière. Ils ne rentrent point dans l'expression juridique « biens et propriétés » de l'article 256 du Traité de Versailles, car tous ces droits de puissances sont innés à la personne morale qu'est l'Etat. » (*Le régime des biens d'Etat cédés en vertu des anciens et des nouveaux traités*, Paris, Presses modernes, 1927 [thèse], p. 86.)

juridique (créances hypothécaires ou non garanties, actions, participations, bons publics, sans exclure les impôts). Sont incluses les créances qui constituent les ressources publiques de l'Etat telles que *a) ressources domaniales*, c'est-à-dire revenus des biens appartenant à l'Etat (coupes de bois des forêts domaniales, droits de chasse ou de pêche, etc.), revenus des participations financières de l'Etat à des entreprises privées, et revenus des exploitations industrielles et commerciales (monopoles fiscaux, services publics industriels); *b) taxes administratives* ou rémunérations pour services rendus; et, surtout, *c) impôts* — qui sont par excellence l'expression de la souveraineté en tant qu'ils sont requis par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie.

12) Dans les cas d'*annexion totale*, l'ensemble des créances comme de tous les autres biens publics passe dans le patrimoine de l'Etat annexant. Toutefois, il se pose souvent dans ces hypothèses un *problème de reconnaissance*.

On se souvient du cas de l'annexion de l'Ethiopie par l'Italie en 1936. L'empereur Hailé Sélassié avait actionné en Grande-Bretagne une compagnie d'installations radiotélégraphiques et téléphoniques pour des sommes à lui dues par cette société. Celle-ci avait opposé, en défense, le fait que la créance due à l'Empereur ès qualités était passée dans le patrimoine de l'Etat italien qui avait succédé au souverain déchu pour tous les biens publics. Ce n'est que parce que le Royaume-Uni décida ultérieurement de reconnaître l'annexion qu'il fut fait droit à l'argumentation de la défense [158]. Le même problème de reconnaissance surgit lorsque le Gouvernement italien s'opposa devant les juridictions françaises à la vente par l'empereur Hailé Sélassié de 8 000 actions qu'il détenait ès qualités dans la compagnie du chemin de fer franco-éthiopien Djibouti-Addis-Abeba [159].

L'annexion totale de l'Autriche par le IIIe Reich entraîna le transfert forcé des créances de la première au second. Les lois du 13 mars 1938, promulguées simultanément par les deux Etats pour opérer l'*Anschluss*, permirent l'absorption de tous les biens, avoirs et créances de la République fédérale autrichienne par le IIIe Reich, qui se considéra comme le successeur universel [160].

Lorsque l'Ethiopie retrouva son indépendance, elle parut reprendre dans son patrimoine les créances du prédécesseur. Aux termes de l'article 34 du Traité de paix avec l'Italie, elle succédait à tous les droits, intérêts et privilèges de l'Etat italien en Ethiopie, ce qui comprend normalement les créances. Il en fut de même pour l'Albanie libérée du régime faciste italien.

13) Dans le cas d'une *cession partielle*, telle que celle des Etablissements français de l'Inde, un accord, parmi d'autres intervenus pour prévoir diverses compensations réciproques, disposait qu'« à la date du transfert *de facto*, les comptes publics locaux seront arrêtés dans les écritures du trésorier-payeur du territoire », et que « le Gouvernement de l'Inde sera substitué au Gouvernement français *pour toutes créances* * [...] [161] ».

De même, dans le cas de la cession de la Dobroudja du Sud par la Roumanie à la Bulgarie en vertu du Traité de Craiova, du 7 septembre 1940, la Roumanie a renoncé à toutes les créances de l'Etat provenant des arriérés de loyers non payés ou à toutes créances contre les collectivités locales. Il est vrai, cependant, qu'une contrepartie d'un milliard de lei fut accordée à la Roumanie.

14) Les créances comprennent aussi *toutes les actions et participations* de l'Etat. Dans le type de succession à la suite d'une décolonisation, on pourrait citer le cas de la Convention belgo-congolaise du 6 février 1965, signée à Bruxelles par Paul-Henri Spaak et Moïse Tschombé [162]. Ce texte, intitulé « Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique et *au portefeuille de la colonie du Congo belge* * » liait [163] le transfert effectif du portefeuille congolais à la reconnaissance de certaines dettes publiques par le Congo indépendant. Le contentieux portait sur quelque 60 milliards de francs belges, et les titres et participations qui devaient être remis au Congo étaient évalués à 15 milliards de francs belges. La convention conclue représentait essentiellement un compromis à caractère politique assez éloigné des principes de succession d'Etats en matière de biens publics. Elle faisait de la République démocratique du Congo la propriétaire du portefeuille qui appartenait anciennement à la colonie. En conséquence de la remise effective des titres constitutifs du portefeuille, le Congo s'engageait à ne pas modifier les obligations antérieures envers les sociétés et organismes dans lesquels il avait une participation.

C. — *Créances fiscales*

15) Quel que soit le type de succession, et sauf convention spéciale aménageant de façon particulière cette succession, l'Etat cessionnaire paraît succéder à tous les impôts, et plus généralement à toutes les créances ressortissant aux prérogatives de souveraineté. Le changement de souveraineté ne dispense pas du versement des droits et taxes prévus par les textes antérieurs tant que ceux-ci ne sont pas abrogés ou modifiés.

Il a été décidé que le fait de l'annexion de la Savoie à la France n'a pas libéré le demandeur des droits d'enregistrement par lui dûs d'après les lois sardes [164].

---

[158] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 179 et 180, doc. A/CN.4/226, 2e partie, commentaire de l'article 8, par. 30 et 31.

[159] *Ibid.*, p. 180, par. 32.

[160] Allemagne, *Reichsgesetzblatt*, Berlin, 14 mars 1938, année 1938, Ire partie, no 21, p. 237 — cité par I. Paenson, *op. cit.*, p. 143.

[161] Articles 19 et 20 de l'accord franco-indien du 21 octobre 1954 : voir ci-dessus notes 129 et 146.

[162] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 540, p. 227.

[163] A la suite de diverses péripéties signalées dans les deuxième et troisième rapports du Rapporteur spécial (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 97 à 99, doc. A/CN.4/216/Rev.1, par. 131 et 138; et *ibid., 1970*, vol. II, p. 178, doc. A/CN.4/226, 2e partie, commentaire de l'article 8, par. 20 et 21).

[164] Cour de cassation française, Chambre civile, arrêt du 30 août 1864, Barjaud *c.* Enregistrement (M. Dalloz, *Jurisprudence générale : Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*, Ire partie, Paris, Bureau de jurisprudence générale, 1864, p. 351).

Lors de l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Empire allemand en 1871, il fut fait conventionnellement une distinction entre les créances privées du Trésor et les créances qui se rattachent aux impôts [165]. On lit en effet dans le Protocole nº 1 des Conférences de Francfort du 6 juillet 1871

> Il existe certaines créances qui, à raison de leur caractère essentiellement privé, en quelque sorte personnel, sont absolument distinctes de celles que le changement de souveraineté emporte avec lui. Tel est notamment le cas pour des avances faites à des industriels français établis dans les territoires cédés [166].

C'est pourquoi il fut décidé par l'article VIII du Protocole de clôture de la Convention additionnelle du 11 décembre 1871 que

> L'Empire allemand laissera au Trésor français toutes facilités pour le recouvrement des créances actives, chirographaires ou hypothécaires qu'il peut avoir à répéter contre les débiteurs domiciliés dans les territoires cédés, en vertu d'actes ou de titres antérieurs au Traité de paix et ne se rattachant ni aux impôts ordinaires ni aux autres contributions [167].

16) Despagnet, dans son cours [168], se fonde sur une stipulation strictement conventionnelle pour soutenir que les avances faites par un Etat cédant n'entraient pas, comme ce fut décidé en 1871, parmi les droits de puissance publique et pouvaient donc demeurer dans le patrimoine de l'Etat cédant. Par contre, si l'on examine la situation après la première guerre mondiale, on s'aperçoit qu'au contraire certaines créances, telles que des avances faites par les Etats cédants à des particuliers ou des collectivités, ne pouvaient être revendiquées par ces Etats, d'autant plus que les particuliers et les autorités administratives des Etats cédés possédaient de grandes créances vis-à-vis de ces Etats cédants du fait des emprunts forcés de guerre émis par ceux-ci [169].

17) Revenant à la Convention additionnelle précitée du 11 décembre 1871, on observera que celle-ci indique *a contrario*, ce qui nous préoccupe spécialement ici, que *la fiscalité, prérogative de souveraineté essentiellement, relève de l'Etat successeur et de lui seul sur l'étendue du territoire transféré* [170]. Un problème de date peut se poser dans ce cas. Entre le moment où intervient l'accord et celui où s'opère le changement effectif de souveraineté, des impôts peuvent avoir été levés par l'ancienne puissance cédante. Un contentieux peut alors naître, et a été effectivement alimenté de ce fait par des demandes en restitution dirigées par des particuliers contre l'ancienne souveraineté — elles-mêmes inspirées par les demandes en recouvrement lancées contre ces particuliers par le nouveau souverain.

18) Le problème de la date du transfert fait l'objet d'un article spécial (article 3) assorti d'un commentaire. Cependant, sous réserve de spécificités particulières — et sauf le cas, qui existe, où les deux Etats s'accordent à renoncer réciproquement à de telles demandes moyennant ou non des compensations forfaitaires —, il est estimé de manière générale que dès lors que l'instrument conventionnel est devenu par ratification juridiquement parfait, c'est-à-dire exécutoire et applicable, le territoire est considéré comme cédé même si l'effectivité de la cession n'intervient que plus tard. Mais cela est loin d'épuiser les difficultés du problème, car tout d'abord il peut arriver que le transfert de territoire intervienne hors de toute conclusion d'un accord en bonne et due forme. Par ailleurs, le principe de la bonne foi dans les relations internationales doit pouvoir trouver son application entière pendant la période qui sépare la décision de transfert de son exécution effective [171].

19) Dans le cas étudié, relatif à l'Alsace-Lorraine en 1871, les demandes en restitution de contributions et d'impôts ont été adressées au Gouvernement allemand pour que le contentieux soit apuré d'Etat à Etat. Mais il n'en a pas toujours été ainsi.

a) *Cas de cession d'une partie du territoire ou de démembrement*

20) Dans divers cas, la créance d'impôt était juridiquement née au bénéfice de l'Etat cédant *avant la décision de changement de souveraineté*, et ce fut cependant l'Etat successeur qui en revendiqua et en obtint le versement à son profit, exposant de la sorte le débiteur aux aléas d'une action en répétition ou à la résignation d'un double versement.

Dans une série de décisions, la Cour administrative suprême de Tchécoslovaquie avait jugé que c'était par l'effet de sa propre souveraineté territoriale que l'Etat tchécoslovaque avait perçu tous les impôts et taxes payables sur son territoire et non recouvrés à la date de sa création, et qu'il était fondé à ne pas reconnaître les paiements effectués après cette date à des autorités étrangères. Un appelant avait soutenu vainement que l'Etat tchécoslovaque n'avait pas qualité pour percevoir une redevance à l'égard de laquelle l'ancien Etat autrichien était devenu créancier avant le 28 octobre 1918 et qui avait été payée aux autorités autrichiennes à Vienne le 29 novembre 1918. La Cour a jugé qu'à dater du 28 octobre

---

[165] Voir Préliminaires de paix du 26 février 1871 (M. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, Paris, Durand, 1880, t. X, p. 430), Traité définitif de paix du 10 mai 1871 (*ibid.*, p. 472), Convention additionnelle au Traité de paix du 11 décembre 1871 (*ibid.*, p. 531), Protocole nº 1 des Conférences de Francfort, Conférence du 6 juillet 1871 (*ibid.*, p. 503).

[166] *Ibid.*, p. 507.

[167] *Ibid.*, p. 541.

[168] F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 4e éd., Paris, par. 99.

[169] Voir article 205, quatrième alinéa, du Traité de Saint-Germain-en-Laye (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 764) et article 188 du Traité de Trianon (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 490).

[170] Pour la fiscalité en Alsace-Lorraine après le retour de ces territoires à la France en 1918, voir : Conseil d'Etat, arrêt Ziwi, 4 novembre 1932, dans *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* (collection Lebon), Paris, Sirey, 2e série, 1932, t. 102, p. 907, et dans M. Dalloz, *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*, Paris, Jurisprudence générale Dalloz, 1933, 3e partie, p. 4; et jugement du Tribunal supérieur de Colmar du 13 mars 1922 (Koch, exécuteur testamentaire de Jaunez, *c.* Enregistrement), cités (ainsi qu'une jurisprudence et une pratique très fournies) dans A.-Ch. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Paris, CNRS, 1966, t. II, p. 335 à 337.

[171] C'est la période qualifiée de « période suspecte » par le Rapporteur spécial dans son premier rapport (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 106 et 107, doc. A/CN.4/204, par. 69). Voir aussi *ibid., 1970*, vol. II, p. 153 à 155, doc. A/CN.4/226, 2e partie, commentaire de l'article 1er, par. 36 à 46.

1918 le droit de percevoir des impôts en Tchécoslovaquie, *y compris les impôts dus avant ce jour*, appartenait uniquement à l'Etat tchécoslovaque [172].

Une autre affaire intéressait le territoire de Hlucin (Hultschin), cédé à la Tchécoslovaquie par l'Allemagne en vertu du Traité de Versailles et effectivement annexé en janvier 1920. La Tchécoslovaquie avait décidé que la législation locale antérieure, dans la mesure où elle restait compatible avec la nouvelle souveraineté, continuerait d'être appliquée, en fonction de quoi les autorités tchécoslovaques avaient exigé d'un propriétaire de mines de houille dans le territoire cédé de verser un droit sur le charbon dû pour une période antérieure à l'incorporation du territoire. La Cour suprême tchécoslovaque a fait droit à la prétention des autorités demanderesses, et a jugé que le versement au Trésor allemand était incompatible avec la nouvelle souveraineté, n'était pas libératoire et devait être effectué au Trésor tchécoslovaque [173].

La Pologne, de son côté, ne s'est pas considérée comme le successeur des Etats prussien et allemand. Selon sa Cour suprême, elle a acquis *modo originario* les biens et possessions de ces deux pays, et en particulier les droits qu'un accord conclu entre l'Etat prussien et la ville de Gniezno en 1866 conférait à l'Etat prussien, même s'il s'agissait du droit d'exiger des paiements au profit d'un tiers [174].

b) *Cas de décolonisation*

21) Lorsqu'il s'agit d'un démembrement ou d'une cession partielle de territoire, on peut sans doute comprendre que les impôts, droits et taxes exigibles sur ce territoire ne doivent revenir à l'Etat successeur qu'à la date du changement de souveraineté. En effet, antérieurement à cette date, ils appartenaient au pouvoir central de l'Etat cédant, et leur produit aurait pu aussi bien servir au territoire cédé qu'à tout le reste du territoire. Ne pas en faire bénéficier l'Etat prédécesseur alors qu'il s'agit de créances dues antérieurement — c'est-à-dire sur lesquelles les ressortissants de cet Etat tout entier, et non pas seulement les habitants du seul territoire transféré, ont un droit —, ce serait défavoriser les habitants qui sont demeurés sous la juridiction de l'Etat prédécesseur.

22) La situation est tout à fait différente dans le cas de décolonisation. Les impôts et taxes diverses étaient perçus *pour le compte du territoire dépendant par une administration et au bénéfice d'un Trésor autonomes*. Ces prestations sont perçues après l'indépendance pour le compte de l'Etat libéré. Ainsi, dans le cas de décolonisation, le titulaire de la créance ne change pas; plus exactement, il change de condition et de statut politiques, mais sur le plan de la fiscalité c'est toujours, avant comme après, une autorité territoriale fiscalement autonome. De la sorte, le problème de savoir si l'ex-métropole peut percevoir pour son propre compte les impôts pendant la période transitoire ne se pose pas, car même dans la phase coloniale les prestations fiscales revenaient au territoire. C'est pourquoi il paraît logique d'estimer que dans le cas de la décolonisation les « solutions tchécoslovaques » ci-dessus exposées [175] sont les seules correctes.

23) En fait, si le principe de « succession » aux créances fiscales ne fait pas de doute dans les cas de décolonisation, son application se heurte à beaucoup de difficultés, notamment si l'indépendance s'accompagne d'un reflux de population coloniale vers l'ancienne métropole. Dans tous les cas accessibles au Rapporteur spécial et étudiés par lui, il est apparu que des personnes physiques et morales ont souvent quitté le territoire sans acquitter, en totalité ou en partie, les impôts, taxes et contributions dont elles étaient redevables vis-à-vis du Trésor local.

Les possibilités pour l'Etat devenu indépendant de mettre en recouvrement cette fiscalité en territoire ex-métropolitain avec l'accord de l'Etat cédant sont minces [176]. Même après l'indépendance, et pendant quelques années, il n'est pas toujours possible pour l'Etat nouvellement indépendant de recouvrer la masse fiscale redevable par les ressortissants de l'Etat ex-métropolitain qui ont continué de vivre un certain temps dans l'ancienne colonie.

---

[172] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 140 et 141, doc. A/CN.4/157, par. 354. Voir aussi A. D. McNair et H. Lauterpacht, éd., *Annual Digest..., 1925-1926*, Londres, 1929, affaire n° 48, p. 68.

[173] Voir *Annuaire... 1963*, vol. II, p. 141, doc. A/CN.4/157, par. 355 et 356. Voir aussi McNair et Lauterpacht, éd., *Annual Digest..., 1927-1928*, Londres, 1931, affaire n° 53, p. 78.

[174] La ville de Gniezno devait effectuer des versements trimestriels pour contribuer à l'entretien d'une école secondaire. Voir Affaire Trésor de l'Etat polonais *c.* Ville de Gniezno (1930) [*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/157, par. 336; H. Lauterpacht, éd., *Annual Digest..., 1929-1930*, Londres, 1935, affaire n° 31, p. 54; *Zbiór Orzeczén Sadu Najwyzszego*, III (1930), n° 52]. Voir aussi Affaire Trésor de l'Etat polonais *c.* District de Swiecie (1929) [*Annuaire... 1963*, vol. II, p. 138 et 139, doc. A/CN.4/157, par. 334 et 335; H. Lauterpacht, éd., *Annual Digest..., 1929-1930*, Londres, 1935, affaire n° 30, p. 52; *Zbiór Orzeczén Sadu Najwyzszego*, III (1929), n° 21].

[175] Voir ci-dessus par. 20.

[176] Dans le cas algérien, le moins mal connu par le Rapporteur spécial, les bouleversements qu'a subis le territoire pendant les deux années qui précédèrent l'indépendance ont empêché le recouvrement intégral des impôts. Les prévisions budgétaires arrêtées pour 1960, 1961 et 1962 étaient respectivement de 268, 304 et 321 milliards d'anciens francs. Les rentrées fiscales effectives furent respectivement de 175, 167 et 103 milliards. Ainsi, les perturbations de toutes sortes furent telles que, de 1960 à 1962, les moins-values budgétaires pour l'Algérie furent de 448 milliards. En particulier pour l'année 1962, au cours de laquelle le transfert de souveraineté intervint, c'est moins d'un tiers des prévisions qui furent réalisées (103 milliards sur 321). Le Gouvernement algérien ayant demandé le concours du Gouvernement français pour le recouvrement des créances fiscales, ce dernier a attiré l'attention sur le fait qu'il était exclu qu'il procédât au recouvrement forcé en France d'impôts dus à l'Algérie par des rapatriés. D'une manière plus générale et se référant aux créances de toutes natures, et pas seulement fiscales, l'Algérie avait demandé sans succès, notamment au cours des négociations financières des 14-19 janvier 1963, l'intervention financière de la France pour la création d'un « Fonds de mobilisation des créances impayées ». Par la suite, les autorités algériennes subordonnèrent le départ définitif d'Algérie des ressortissants français à la production aux postes frontaliers d'un « quitus fiscal » délivré par les services fiscaux algériens. A ce document fut substituée un peu plus tard une simple déclaration sur l'honneur revêtue du contreseing de l'ambassade de France à Alger. C'était en quelque sorte une subrogation ou une garantie du Gouvernement français. Mais, en fait, l'ambassade ne pouvait matériellement jouer pleinement son rôle d'aval. A l'occasion du voyage à Alger du Ministre français des affaires étrangères, M. Maurice Schumann, en octobre 1969, une convention fiscale fut signée, aux termes de laquelle les deux Trésors, algérien et français, sont chargés de récupérer l'un pour l'autre tout impôt qui serait dû par un particulier se trouvant sur le territoire de l'autre. Toutefois, pour le passé le recouvrement ne pouvait être espéré.

D. — *Cas de plusieurs Etats successeurs*

24) Généralement, des conventions spéciales règlent les différents problèmes posés. Il résulte des accords (pour autant qu'on puisse les tenir pour valides...) du 13 avril 1940, du 21 mai 1940 et du 4 octobre 1941, conclus par le III[e] Reich respectivement avec la Slovaquie, la Hongrie et le Protectorat de Bohême-Moravie, que les créances publiques de la Tchécoslovaquie, Etat démembré, devaient être réparties entre les quatre successeurs selon l'appartenance de ces créances au territoire de chacun de ces successeurs. De même, lorsque la Tchécoslovaquie fut reconstituée en 1945, elle succéda pareillement et non moins complètement à toutes les créances, par exemple de l'Etat hongrois, pour la partie de territoire recouvrée.

Dans le cas du démembrement de la Yougoslavie, les arriérés d'impôts et de droits de douane non acquittés à la date du 15 avril 1941 devaient être versés à l'Etat dans le territoire duquel était situé le bureau de perception fiscale compétent.

La succession de l'Inde et du Pakistan au Royaume-Uni s'opéra dans des conditions violentes. Cependant, par les accords indo-pakistanais de décembre 1947, chacun des deux Etats successeurs [177] conservait le produit de la fiscalité perçue après le 14 août 1947 [178]. Il fut proposé sans succès par le Pakistan de mettre en commun, aux fins de répartition ultérieure, le produit de l'ensemble des impôts perçus jusqu'au 31 mars 1948. Les impôts continuèrent à être perçus conformément à la législation antérieure par chacun des deux Etats sur leurs bases territoriales respectives. Le lieu où se trouve située l'autorité fiscale déterminait la juridiction fiscale compétente en cas de litige.

Dans le cas du Sénégal, il devait y avoir une triple succession : à la France, à l'ancienne Afrique-Occidentale française et à la Fédération du Mali. En ce qui concerne la seconde opération, une conférence interétatique se tint à Paris et décida unanimement, les 5 et 6 juin 1959, de retenir le principe de la répartition géographique de l'actif mobilier (et immobilier) sous réserve de versements de soultes compensatoires [179]. Une convention du 22 mars 1960, adoptée lors de la Conférence des présidents et des premiers ministres des républiques de l'ex-A.-O. F., confirma le principe de la dévolution de l'actif selon le critère de la répartition géographique. Le Sénégal, placé de ce fait dans une position privilégiée, abandonna sa part sur l'actif de la Caisse de réserve — comprenant, en plus du numéraire, des créances, actions et obligations —, en échange de quoi les Etats créditeurs effaçaient les soldes débiteurs du Sénégal. Celui-ci, pour sa part d'actif, était subrogé à l'ancienne A.-O. F. en ce qui concernait les participations, avances et créances par aval localisées dans son territoire. En compensation, il assumait les charges financières de l'ex-A.-O. F. au titre des ports et chemins de fer d'intérêt commun.

La liquidation de l'éphémère Fédération du Mali fut réglée, en ce qui concerne les créances, par une résolution n° 11 sénégalo-malienne, qui permit à chaque Etat de s'attribuer l'actif selon sa localisation géographique. Les pourcentages de répartition de l'actif mobilier entre les deux Etats furent (comme pour l'immobilier) fixés à 62% pour le Sénégal et 30% pour le Mali. L'Etat qui recevait une part d'actif supérieure à celle à lui due était redevable d'une soulte prélevée sur sa part dans la Caisse de réserve [180].

---

[177] L'expression est sans doute impropre, car on se rappelle que l'Inde fut considérée comme un Etat originaire aux fins de succession d'un Etat dans une organisation internationale. Voir Nations Unies, *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1955.V.2 [Vol. I]), article 4, par. 32 à 37.

[178] Voir ci-dessus note 133.

[179] Voir J.-Cl. Gautron, « Sur quelques aspects de la succession d'Etats au Sénégal », *Annuaire français de droit international, 1962*, Paris, vol. VIII, p. 840.

[180] *Ibid.*, p. 861.

RESPONSABILITÉ DES ÉTATS

[Point 3 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/217/ADD.2

Premier rapport sur la responsabilité des Etats, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial

Historique de l'œuvre accomplie jusqu'ici en ce qui concerne la codification du sujet de la responsabilité internationale des Etats

ADDITIF *

[*5 avril 1971*]

ANNEXE XXIV

Reformulation du droit, par l'American Law Institute [a]

[*Texte original en anglais*]

QUATRIÈME PARTIE

Responsabilité des Etats pour les dommages causés aux étrangers

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RESPONSABILITÉ

QUESTION 1. — CONDITIONS DE LA RESPONSABILITÉ

164. *Règle générale relative à la responsabilité de l'Etat*

1) En droit international, un Etat est responsable des dommages causés à un étranger par suite d'un comportement relevant de sa juridiction, qui lui est imputable et qui constitue un fait illicite au regard du droit international.

2) Aux fins de la présente partie (par. 164 à 214), le terme « dommage » s'entend de toute perte, de tout préjudice ou de tout autre tort pour lesquels il existe un recours juridique en vertu des principes de justice généralement reconnus par les Etats ayant un système juridique répondant à des normes raisonnables.

3) Aux fins de la présente partie, le terme « comportement » s'entend à la fois d'un acte et d'une omission.

165. *Cas dans lesquels un comportement entraînant un dommage pour un étranger constitue un fait illicite au regard du droit international*

1) Un comportement imputable à l'Etat et causant un dommage à un étranger constitue un fait illicite au regard du droit international

a) Lorsqu'il s'écarte des normes internationales de justice, ou

b) Lorsqu'il constitue une violation des dispositions d'un accord international.

2) Les normes internationales de justice visées à l'alinéa 1 sont les normes requises pour le traitement des étrangers en vertu

a) Des principes applicables du droit international découlant de la coutume internationale, de décisions judiciaires et arbitrales et d'autres sources reconnues ou, en l'absence de tels principes applicables,

b) Des principes de justice analogues généralement reconnus par les Etats ayant un système juridique répondant à des normes raisonnables.

3) Les règles suivantes, qui portent sur des catégories précises de comportement imputable à l'Etat, causant un dommage à un étranger et constituant un fait illicite au regard du droit international parce que s'écartant des normes internationales, sont données à titre d'exemple et ne sont pas exhaustives. Tout comportement imputable à l'Etat et causant un dommage à un étranger

---

* Le présent document complète le premier rapport du Rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats (A/CN.4/217 et Add.1), publié dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 129.

[a] American Law Institute, *Restatement of the Law, Second, Foreign Relations Law of the United States*, Saint Paul (Minn.), American Law Institute Publishers, 1965, p. 497 et suiv. La *Restatement* est divisée en paragraphes dont le texte est accompagné de commentaires, exemples, etc. La présente annexe reproduit le seul texte des sections (164 à 214) de la IV[e] partie de la *Restatement*.

auquel aucune de ces règles n'est applicable peut constituer, mais ne constitue pas nécessairement, un fait illicite au regard du droit international du fait qu'il s'écarte des normes internationales.

166. *Discrimination contre les étrangers*

1) Un comportement imputable à l'Etat et causant un dommage à un étranger qui constitue une discrimination contre les étrangers en général, contre les étrangers possédant la même nationalité que l'étranger considéré ou contre ledit étranger du fait qu'il est un étranger, s'écarte des normes internationales de justice visées au paragraphe 165.

2) Au sens de l'alinéa 1, ledit comportement constitue une discrimination contre un étranger s'il a pour effet d'appliquer audit étranger un traitement différent de celui qui est appliqué aux ressortissants de l'Etat ou aux étrangers possédant une nationalité différente sans que cette différence de traitement ne soit fondée sur une justification suffisante.

167. *Effets d'une violation du droit interne*

Un comportement imputable à l'Etat et causant un dommage à un étranger qui viole la législation interne de l'Etat ne s'écarte pas des normes internationales de justice visées au paragraphe 165 du simple fait de cette violation. Ledit comportement ne s'écarte des normes internationales de justice que s'il s'en écarte également en l'absence de ladite législation interne.

168. *Distinction entre la responsabilité en cas de dommage et la responsabilité en cas de non-réparation*

Lorsqu'un comportement imputable à l'Etat et causant un dommage à un étranger constitue un fait illicite au regard du droit international, l'Etat est responsable du dommage causé, en vertu de la règle énoncée au paragraphe 164, et en doit réparation. Dans le cas contraire, l'Etat n'est pas responsable dudit dommage en vertu de la règle énoncée au paragraphe 164 mais, s'agissant de certains dommages économiques, il en doit néanmoins réparation, et sa responsabilité est engagée en vertu des règles énoncées aux paragraphes 186, 195 et 196 s'il ne s'acquitte pas de ce devoir.

QUESTION 2. — IMPUTABILITÉ DU COMPORTEMENT A L'ETAT

169. *Règle générale relative à l'imputabilité*

Le comportement de tout organe ou organisme de l'Etat ou de tout fonctionnaire, employé ou agent de l'Etat ou dudit organisme qui cause un dommage à un étranger est imputable à l'Etat, au sens de l'alinéa 1 du paragraphe 164, si ledit comportement relève des pouvoirs réels ou apparents ou s'exerce dans le cadre des fonctions dudit organisme ou agent.

170. *Comportement des autorités locales*

Lorsque le comportement d'un organisme ou d'un agent d'une entité politique faisant partie de l'Etat cause un dommage à un étranger, ledit comportement est imputable à l'Etat dans la même mesure que le comportement d'un organisme ou d'un agent de l'Etat, sous réserve de la règle spéciale énoncée à l'alinéa 3 du paragraphe 193 relative aux contrats conclus par une subdivision politique de l'Etat.

QUESTION 3. — DÉFINITION DU TERME « ÉTRANGER » AUX FINS DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT

171. *Définition du terme « étranger »*

Aux fins de la responsabilité de l'Etat pour un dommage causé à un étranger, est réputé étranger tout individu

a) Qui n'est pas un ressortissant de l'Etat responsable,

b) Qui est un ressortissant de l'Etat responsable et d'un autre Etat et que l'Etat responsable, aux fins du comportement entraînant un dommage, traite comme un ressortissant de l'autre Etat, ou

c) Qui est un ressortissant de l'Etat responsable et d'un autre Etat, à condition i) que sa nationalité dominante, en raison de son lieu de résidence ou pour toute autre raison dépendant de lui (ou d'un membre de sa famille dont la nationalité détermine la sienne), soit celle de l'autre Etat, et ii) que lui-même (ou ledit membre de sa famille) ait manifesté l'intention d'acquérir la nationalité de l'autre Etat et ait pris toutes mesures qu'il est raisonnablement possible de prendre pour éviter d'avoir le statut de ressortissant de l'Etat responsable ou pour mettre fin à ce statut.

172. *Actionnaire étranger d'une société nationale*

Lorsqu'une société nationale au capital de laquelle un étranger participe directement ou indirectement subit un dommage imputable à l'Etat du chef d'un acte qui constituerait un fait illicite au regard du droit international si la société en question était une société étrangère, l'Etat n'est pas responsable en droit international du dommage causé à la société. En revanche, l'Etat est responsable du dommage qui en découle pour l'étranger dans la mesure de la participation de celui-ci au capital de ladite société

a) Si une part importante du capital de la société appartient à l'étranger considéré ou à d'autres étrangers, quelle que soit leur nationalité;

b) Si l'Etat est informé ou a des raisons d'être informé de cette participation au moment où a été exercé le comportement qui a causé un dommage à la société;

c) Si la société n'obtient pas réparation pour le dommage;

d) Si ladite absence de réparation est imputable à des raisons qui échappent au contrôle de l'étranger considéré ou des autres actionnaires étrangers; et

e) Si la société n'a pas volontairement renoncé à présenter une réclamation ou n'a pas accepté un règlement.

173. *Actionnaire étranger d'une société possédant la nationalité d'un Etat tiers*

Lorsqu'une société étrangère au capital de laquelle un étranger possédant une nationalité différente participe directement ou indirectement subit un dommage du chef d'un comportement imputable à l'Etat et constituant un fait illicite au regard du droit international, l'Etat est responsable du dommage qui en découle pour l'étranger dans la mesure de la participation de celui-ci au capital de ladite société

a) Si une part importante du capital de la société appartient à l'étranger considéré ou à d'autres étrangers qui ne sont pas des ressortissants de l'Etat auquel est imputable ledit comportement ou de l'Etat dont la société possède la nationalité;

b) Si la société n'obtient pas réparation pour le dommage;

c) Si ladite absence de réparation est imputable à des raisons qui échappent au contrôle de l'étranger considéré ou des autres actionnaires étrangers; et

d) Si la société ou l'Etat dont elle possède la nationalité n'a pas renoncé à présenter une réclamation ou n'a pas accepté un règlement.

QUESTION 4. — ENVERS QUI L'ETAT EST-IL RESPONSABLE?

174. *Responsabilité envers l'Etat dont l'étranger possède la nationalité*

L'Etat dont l'étranger est ressortissant peut invoquer la responsabilité de l'Etat ayant causé le dommage. Cette responsabilité ne peut être invoquée par aucun autre Etat.

175. *Responsabilité envers l'étranger*

En droit international, l'étranger ayant subi un dommage du fait d'un Etat ne peut invoquer directement la responsabilité dudit Etat que s'il y est autorisé

a) Par la législation interne dudit Etat,

b) Par un accord international, ou

c) Par un accord conclu entre ledit Etat et l'étranger considéré.

176. *Responsabilité envers les organisations internationales*

1) Lorsqu'un individu subit un dommage dans l'exercice de ses fonctions d'agent de l'Organisation des Nations Unies du fait du comportement d'un Etat, ledit Etat est responsable envers l'Organisation des Nations Unies dans la mesure où il serait responsable envers un autre Etat si l'agent en question était un étranger par rapport au premier Etat et un ressortissant de l'autre Etat. Cette responsabilité existe même si l'agent de l'Organisation des Nations Unies est ressortissant de l'Etat responsable.

2) Dans le cas de toute autre organisation internationale dont la constitution dispose que son personnel est indépendant, la même responsabilité existe si l'Etat responsable est membre de l'organisation considérée ou a approuvé l'exercice des fonctions en question.

177. *Responsabilité envers l'Etat dont l'étranger est un représentant ou un fonctionnaire*

Tout représentant ou fonctionnaire d'un Etat qui n'est pas ressortissant dudit Etat et qui subit un dommage dans l'exercice de ses fonctions de représentant ou de fonctionnaire du fait du comportement d'un autre Etat dont il n'est pas ressortissant est considéré comme un ressortissant du premier Etat aux fins de la détermination de la responsabilité de l'autre Etat en ce qui concerne le dommage causé.

Chapitre 2

FAIBLESSES DANS L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Question 1. — Déni de justice

178. *Définition du déni de justice*

Au sens de la reformulation de cette question, l'expression « déni de justice » s'entend d'un comportement imputable à un Etat et entraînant un dommage pour un étranger, qui s'écarte des normes internationales de justice visées au paragraphe 165 en ce qui concerne la procédure suivie en matière d'application de la législation interne de l'Etat touchant les étrangers dans le domaine de la procédure pénale, civile ou administrative, y compris l'établissement des droits ou obligations dudit étranger vis-à-vis des tiers.

179. *Arrestation et détention*

1) L'arrestation d'un étranger constitue un déni de justice

a) Si ledit étranger n'est pas informé du motif de son arrestation, ou

b) Si le motif de l'arrestation n'est pas reconnu comme valable en vertu des normes internationales de justice.

2) La détention d'un étranger constitue un déni de justice si l'on a omis, dans un délai raisonnable,

a) D'informer ledit étranger des accusations portées contre lui;

b) De lui assurer l'accès à un tribunal ou à une autre autorité ayant compétence pour statuer sur la légalité de sa détention et pour ordonner sa mise en liberté si ladite détention est illégale;

c) De lui permettre durant sa détention de communiquer avec un représentant de son gouvernement;

d) De lui donner la possibilité de s'assurer le concours d'un conseil; ou

e) De le faire juger.

3) Constitue un déni de justice le fait d'infliger de mauvais traitements à un étranger au cours de son arrestation ou pendant sa détention.

180. *Déni de la possibilité d'être jugé ou de bénéficier d'autres procédures*

1) Le refus d'accorder à un étranger la possibilité d'être jugé comme il convient ou de bénéficier d'autres procédures juridiques pour établir ses droits ou obligations constitue un déni de justice.

2) L'application du principe de l'immunité souveraine pour classer une action intentée par un étranger contre un Etat ne constitue pas un déni de justice si ce principe est appliqué d'une manière compatible avec la législation des Etats qui ont un système juridique répondant à des normes raisonnables. Si l'action en justice est fondée sur un dommage qui constitue un fait illicite au regard du droit international, l'Etat demeure responsable du dommage.

181. *Equité du jugement ou de toute autre procédure*

Afin de respecter les conditions spécifiées aux paragraphes 179, alinéa 2, *e*, et 180, tout jugement ou toute procédure visant à établir les droits ou obligations d'un étranger doit être équitable. Pour déterminer si la procédure est équitable, il y a lieu d'examiner, notamment, si l'étranger a bénéficié

a) D'un tribunal ou d'une autorité administrative offrant toutes les garanties d'impartialité;

b) De renseignements suffisants sur la nature de la procédure, de façon qu'il puisse présenter sa réclamation ou sa défense;

c) De services appropriés d'interprétation et de traduction dans sa propre langue à tous les stades de la procédure;

d) De la possibilité suffisante de contester la validité des preuves existant contre lui;

e) De la possibilité suffisante d'obtenir la comparution de témoins et la production de preuves à sa décharge;

f) De la possibilité suffisante de communiquer avec un représentant de son gouvernement au sujet de la procédure;

g) De la possibilité suffisante de consulter un conseil et d'un délai suffisant pour préparer sa défense; et

h) Du fait que le tribunal ou l'autorité administrative se sont prononcés dans un délai raisonnable.

182. *Décision injuste*

Constitue un déni de justice toute décision défavorable manifestement injuste qui est rendue à l'occasion d'une procédure dans le cadre de laquelle il est statué sur les accusations portées contre un étranger en matière pénale ou sur ses droits ou obligations en matière civile.

Question 2. — Absence de protection en cas de dommage personnel

183. *Responsabilité en cas d'absence de protection*

En droit international, un Etat est responsable du dommage causé à la personne ou aux biens d'un étranger du fait d'un comportement qui n'est pas lui-même imputable à l'Etat

a) Si ledit comportement est i) délictueux au regard de la législation interne de l'Etat, ou ii) s'il est généralement reconnu comme délictueux par la législation des Etats qui ont un système juridique répondant à des normes raisonnables, ou iii) s'il constitue un délit contre l'ordre public; et

b) Si i) le dommage résulte du fait que l'Etat a omis de prendre des mesures raisonnables pour prévenir le comportement ayant causé le dommage, ou ii) si l'Etat a omis de prendre-des mesures raisonnables pour découvrir et poursuivre la ou les personnes responsables dudit comportement, lorsqu'il s'agit du comportement visé à l'alinéa *a*, i, et pour leur appliquer une peine appropriée.

Chapitre 3

DOMMAGES CAUSÉS AUX INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES DES ÉTRANGERS

Question 1. — Principes généraux

184. *Rapports avec la notion de normes internationales de justice*

Tout acte attribuable à un Etat et causant un dommage aux intérêts économiques d'un étranger est illicite au regard du droit international s'il est contraire aux normes internationales de justice

énoncées au paragraphe 165. Les paragraphes 185 à 196 décrivent divers types d'actes qui sont, en eux-mêmes, contraires aux normes internationales. D'autres types d'actes causant un dommage aux intérêts économiques d'un étranger peuvent ou non être contraires aux normes internationales suivant les circonstances.

Question 2. — Mainmise sur des biens

185. *Cas où la mainmise est illicite au regard du droit international*

La mainmise par l'Etat sur des biens appartenant à un étranger est illicite au regard du droit international dans les cas ci-après :

a) Si elle ne répond pas à une fin d'intérêt public;

b) Si la législation ou la pratique en vigueur dans cet Etat au moment de la mainmise ne comporte aucune disposition satisfaisante prévoyant la détermination et le versement d'une indemnité équitable, telle que celle-ci est définie au paragraphe 187;

c) Si les biens en question ne sont qu'en transit sur le territoire de cet Etat, ou se trouvent temporairement soumis à sa juridiction de toute autre manière, et ne sont pas requis par cet Etat en raison d'une situation d'extrême urgence.

186. *Non-versement d'une indemnité équitable à raison de la mainmise*

Le fait pour un Etat de ne pas verser une indemnité équitable pour avoir procédé à la mainmise sur des biens appartenant à un étranger est illicite en droit international, que la mainmise elle-même ait été illicite ou non au regard du droit international.

187. *Définition de l'indemnité équitable*

L'indemnité équitable prévue au paragraphe 186 doit être

a) D'un montant suffisant, comme il est indiqué au paragraphe 188;

b) Versée dans des délais raisonnables, comme il est indiqué au paragraphe 189; et

c) Versée sous une forme effectivement réalisable par l'étranger, dans toute la mesure où les circonstances le permettent, comme il est indiqué au paragraphe 190.

188. *Caractère suffisant de l'indemnité*

1) Pour être suffisante au sens du paragraphe 187, l'indemnité doit être d'un montant raisonnable eu égard aux circonstances, compte tenu des normes internationales de justice définies au paragraphe 165. En temps ordinaire, et notamment dans les cas énumérés ci-après, le montant de l'indemnité doit représenter l'équivalent de la valeur intégrale des biens qui ont fait l'objet de la mainmise, augmentée des intérêts échus à la date du versement :

a) Si le bien en question a été acquis ou placé sous la juridiction de l'Etat par l'étranger pour être utilisé dans une entreprise commerciale que celui-ci a été expressément autorisé à créer ou à acquérir aux termes d'une concession, d'un contrat, d'une licence ou de toute autre autorisation de l'Etat, ou qu'il a créée ou acquise sur la foi de la politique menée par cet Etat pour encourager les investissements étrangers dans l'économie du pays;

b) Si les biens en question consistent en une entreprise en activité qui fait l'objet, dans son ensemble, d'une mainmise de l'Etat en vue d'être exploitée par celui-ci;

c) Si la mainmise a lieu dans le cadre d'un programme qui ne prévoit pas la mainmise sur les biens détenus dans des conditions analogues par les ressortissants de cet Etat; ou

d) Si la mainmise est illicite en droit international aux termes du paragraphe 185.

2) Même si l'on ne se trouve pas dans l'une des situations décrites à l'alinéa 1, l'indemnité doit représenter l'équivalent de la valeur intégrale des biens qui ont fait l'objet de la mainmise, à moins que cela ne soit pas raisonnable eu égard aux circonstances particulières de l'espèce.

189. *Versement de l'indemnité dans des délais raisonnables*

Pour être effectué dans des délais raisonnables, au sens du paragraphe 187, le versement de l'indemnité doit être fait dès que cela est raisonnablement possible eu égard aux circonstances, appréciées en fonction des normes internationales de justice mentionnées au paragraphe 165.

190. *Caractère effectif de l'indemnité*

1) Pour être effectivement réalisable au sens du paragraphe 187, l'indemnité doit être versée en espèces ou sous forme de biens aisément convertibles en espèces. Si le versement en espèces n'est pas effectué dans la monnaie de l'Etat dont l'étranger est ressortissant au moment de la mainmise, les sommes versées doivent être convertibles en cette monnaie et transférables, avant ou après l'opération de conversion, dans le territoire de l'Etat dont l'étranger est ressortissant, sous réserve des dispositions de l'alinéa 2 ci-dessous.

2) Ces opérations de conversion et de transfert peuvent être ajournées dans la mesure strictement nécessaire pour garantir que les devises demeurent disponibles pour acquérir les biens et services essentiels à la santé et au bien-être de la population de l'Etat ayant effectué la mainmise.

191. *Sens du terme « biens »*

Au sens du présent chapitre (paragraphes 184 à 196), le terme « biens » s'entend des biens corporels, réels ou personnels, meubles ou immeubles, ainsi que des biens incorporels. Il s'entend également de tout droit sur un bien si ce droit peut être raisonnablement évalué.

192. *Sens du terme « mainmise »*

Tout acte attribuable à un Etat et ayant pour effet de priver un étranger de ce qui peut être considéré comme l'ensemble des avantages qu'il peut tirer de l'exercice de ses droits sur des biens constitue une mainmise au sens du paragraphe 185, même si ledit Etat ne le prive pas de la totalité de ses droits sur les biens en question.

Question 3. — Rupture de contrat

193. *Cas où une rupture de contrat est illicite au regard du droit international*

1) Sous réserve des dispositions des alinéas 2 et 3 du présent paragraphe, le fait pour un Etat de rompre un contrat conclu avec un étranger est illicite au regard du droit international dans les cas ci-après :

a) Si cette rupture intervient de manière arbitraire sans qu'une excuse puisse être valablement invoquée;

b) Si le droit et la pratique en vigueur dans cet Etat au moment de la rupture du contrat ne comportent aucune disposition satisfaisante prévoyant une indemnité pour rupture de contrat;

c) Si cet Etat a conclu le contrat en question compte tenu de la qualité d'étranger de son cocontractant (ou du cédant du contrat);

d) S'il ressort des circonstances que, au moment où l'étranger est devenu partie au contrat, les parties prévoyaient que l'exécution du contrat entraînerait, dans une large mesure, des échanges commerciaux avec l'étranger, l'utilisation de ressources étrangères, ou l'accomplissement d'activités à l'extérieur du territoire de cet Etat.

2) Les sous-alinéas *a* et *b* de l'alinéa 1 ne sont pas applicables aux contrats relatifs au remboursement de sommes empruntées sur le marché intérieur de l'Etat.

3) Le fait pour une subdivision politique d'un Etat, que celui-ci soit ou non un Etat fédéral, de rompre un contrat auquel le gouvernement central ou une administration de ce gouvernement n'est pas partie n'engage pas, en soi, la responsabilité de l'Etat au regard du droit international.

4) Au sens du présent paragraphe, tout acte attribuable à un Etat qui est contraire à ses obligations aux termes d'un contrat

conclu par lui constitue une rupture de contrat. Ces obligations sont déterminées par le droit applicable en vertu des dispositions du paragraphe 194, et il peut y être mis fin moyennant le versement d'une indemnité équitable, comme prévu au paragraphe 195.

194. *Droit applicable à la rupture de contrat*

Le droit applicable à un contrat conclu entre un Etat et un étranger, lorsqu'il s'agit de déterminer si tel ou tel acte constitue une rupture de contrat au sens de l'alinéa 4 du paragraphe 193, est fixé par les règles pertinentes de solution des conflits de lois, à moins que le droit applicable ne soit contraire aux normes internationales de justice définies à l'alinéa 1 du paragraphe 165, auquel cas il ne s'applique que dans la mesure où il ne contredit pas lesdites normes.

195. *Résiliation par un Etat d'obligations contractuelles*

1) Lorsqu'un Etat prend une mesure ayant pour effet, conformément au droit applicable tel que celui-ci est défini au paragraphe 194 et aux dispositions de l'alinéa 3 du présent paragraphe, de résilier une obligation qu'il a assumée en vertu d'un contrat conclu avec un étranger, le fait pour cet Etat de cesser d'appliquer les clauses du contrat ainsi résiliées ne constitue pas une rupture de contrat au sens de l'alinéa 4 du paragraphe 193.

2) Le fait pour un Etat de ne pas verser une indemnité équitable pour avoir résilié un contrat conclu avec un étranger est illicite au regard du droit international, que la résiliation elle-même ait été illicite ou non.

3) Si la législation d'un Etat autorise ledit Etat à mettre fin à une obligation contractuelle contractée envers un étranger et si elle ne comporte aucune disposition satisfaisante concernant la fixation et le versement d'une indemnité équitable, cette législation est contraire aux normes internationales de justice et n'est donc applicable, lorsqu'il s'agit de déterminer si la non-exécution par ledit Etat de l'obligation en question constitue une rupture de contrat au sens de l'alinéa 4 du paragraphe 193, que dans la mesure prévue au paragraphe 194.

QUESTION 4. — INTERDICTION D'EXERCER UNE ACTIVITÉ RÉMUNÉRÉE

196. *Règle générale*

1) Tout acte attribuable à un Etat ayant pour effet d'interdire à un étranger d'exercer une activité rémunérée autorisée jusqu'alors est illicite au regard du droit international, sauf dans les cas ci-après :

a) Si l'étranger en est informé avec un préavis raisonnable et reçoit la possibilité d'exercer une autre activité rémunérée ou de quitter le territoire de cet Etat;

b) Si l'interdiction est prononcée pour des raisons valables d'ordre public et s'applique sans distinction aux ressortissants et aux étrangers se trouvant dans une situation analogue; ou

c) Si la législation et la pratique applicables dans cet Etat à la date d'entrée en vigueur de l'interdiction comportent des dispositions satisfaisantes prévoyant la fixation et le versement d'une indemnité équitable.

2) Le fait pour un Etat de ne pas verser d'indemnité équitable dans les circonstances indiquées au sous-alinéa *c* de l'alinéa 1 est illicite au regard du droit international.

CHAPITRE 4

FAITS JUSTIFICATIFS

197. *Pouvoirs de police et exécution des lois*

1) Tout acte attribuable à un Etat qui cause un dommage à un étranger n'est pas contraire aux normes internationales de justice énoncées au paragraphe 165 s'il est raisonnablement nécessaire pour

a) Le maintien de l'ordre, de la sécurité ou de la santé publique, ou

b) L'exécution de toute loi de l'Etat (y compris de toute loi fiscale) qui n'est pas elle-même contraire aux normes internationales.

2) Sous réserve des dispositions du paragraphe 199, relatives aux cas d'urgence, la règle énoncée à l'alinéa 1 n'autorise pas à déroger aux règles concernant l'administration de la justice posées aux paragraphes 179 à 182.

198. *Contrôle des changes*

Tout acte attribuable à un Etat qui cause un dommage à un étranger n'est pas contraire aux normes internationales de justice énoncées au paragraphe 165 s'il est raisonnablement nécessaire pour assurer le contrôle des changes ou pour préserver les ressources en devises de cet Etat.

199. *Cas d'urgence*

Tout acte attribuable à un Etat qui cause un dommage à un étranger n'est pas contraire aux normes internationales de justice énoncées au paragraphe 165 s'il est raisonnablement nécessaire pour assurer la sauvegarde des personnes ou des biens en cas de catastrophe naturelle ou d'autres situations d'extrême urgence.

200. *Représailles*

Lorsqu'un étranger subit un dommage en raison d'un acte qui est attribuable à un Etat et qui est de nature à engager la responsabilité de celui-ci au regard du droit international, cet Etat ne peut dégager sa responsabilité du seul fait qu'il a agi par représailles pour répondre à des actes de l'Etat dont l'étranger est ressortissant, même si lesdits actes sont illicites au regard du droit international. Toutefois, lorsqu'il s'agit de déterminer si les actes qui touchent un étranger d'une manière différente que les ressortissants placés dans une situation analogue ou les étrangers d'autres nationalités constituent une discrimination à son encontre en violation de la règle énoncée au paragraphe 166, il convient de prendre en considération les rapports qui existent entre lesdits actes et les actes de l'Etat dont l'étranger est ressortissant.

201. *Rapports avec une convention internationale ou avec la notion de discrimination*

Les règles énoncées aux paragraphes 197 à 200 ne dégagent pas un Etat de la responsabilité qu'il encourt conformément à la règle posée au paragraphe 165 à raison d'actes contraires à une convention internationale ou à la règle consacrée au paragraphe 166 à raison de mesures de discrimination à l'encontre d'un étranger.

CHAPITRE 5

RENONCIATION ET RÈGLEMENT

202. *Renonciation par accord préalable: la « clause Calvo »*

1) Si, comme condition à l'exercice d'une activité économique sur le territoire d'un Etat, un étranger convient avec cet Etat d'être traité comme un ressortissant dudit Etat en ce qui concerne l'exercice de ladite activité, et si le seul recours dont il dispose pour obtenir réparation d'un dommage subi à l'occasion de cette activité est celui qui existe en vertu de la législation dudit Etat, une telle convention, généralement connue sous le nom de « clause Calvo », dégage l'Etat de la responsabilité qu'il pourrait encourir du fait de dommages causés aux intérêts économiques de l'étranger en ce qui concerne cette activité, dans les cas ci-après :

a) Si l'étranger est en fait soumis à un traitement aussi favorable que s'il était ressortissant dudit Etat;

b) Si l'acte de l'Etat ayant causé un dommage à l'étranger ne constitue pas une violation d'une convention internationale aux termes de la règle énoncée au sous-alinéa *b* de l'alinéa 1 du paragraphe 165; et

c) Si la législation de cet Etat offre à l'étranger un recours valable conforme aux règles relatives à l'administration de la justice posées aux paragraphes 180 à 182.

2) La clause Calvo ne dégage pas un Etat de la responsabilité encourue à raison de dommages causés à un étranger, sauf dans les cas prévus à l'alinéa 1 du présent paragraphe.

203. *Renonciation ou règlement par un étranger après le dommage mais avant l'endossement de sa réclamation*

Le fait pour un étranger de renoncer à sa réclamation contre un Etat ou d'accepter un règlement après avoir subi un dommage en raison d'un acte attribuable à cet Etat mais avant que sa réclamation ne soit endossée par l'Etat dont il est ressortissant peut être invoqué comme moyen de défense par l'Etat défenseur, à condition que cette renonciation ou ce règlement ne soient pas intervenus sous l'effet de la contrainte.

204. *Renonciation ou règlement par un étranger après l'endossement de sa réclamation*

Le fait pour un étranger de renoncer à sa réclamation contre un Etat ou d'accepter un règlement après que l'Etat dont il est ressortissant a endossé sa réclamation ne peut être invoqué comme moyen de défense par l'Etat défendeur, mais il peut être pris en considération pour déterminer le montant de l'indemnité due à raison du dommage.

205. *Renonciation ou règlement par l'Etat dont l'étranger est ressortissant*

Le fait pour l'Etat dont l'étranger ayant subi un dommage est ressortissant de renoncer à la réclamation ou d'accepter un règlement, que ce soit avant ou après avoir endossé la réclamation, peut être invoqué comme moyen de défense à l'encontre d'une réclamation internationale adressée par l'Etat en question contre l'Etat responsable du dommage.

Chapitre 6

ÉPUISEMENT DES RECOURS

206. *Règle générale*

1) Un Etat n'est pas tenu d'accorder réparation à un étranger ayant subi un dommage résultant d'un acte illicite au regard du droit international et attribuable à cet Etat si l'étranger en question n'a pas épuisé les recours qui existent dans ledit Etat, à moins qu'il n'en soit dispensé en vertu de la règle énoncée au paragraphe 208.

2) Ces recours s'entendent non seulement des procédures prévues par la législation et la pratique de l'Etat en ce qui concerne la réparation des dommages, mais aussi de tous les recours qui existent en vertu d'une convention conclue entre l'Etat et l'étranger ou d'une convention internationale.

207. *Sens de l'expression « épuisement des recours »*

Au sens du paragraphe 206, un étranger ayant subi un dommage est réputé avoir épuisé les recours qui existent dans un Etat lorsqu'il a effectué toutes les démarches que l'on est en droit d'attendre de sa part pour

a) Présenter sa réclamation devant le tribunal compétent ou toute autre juridiction ou institution,

b) Faire valoir à l'appui de sa réclamation tous les éléments de preuve et points de droit appropriés, et

c) Recourir à toutes les procédures appropriées, y compris aux voies d'appel.

208. *Dispense de l'obligation d'épuiser les recours*

Un étranger est dispensé de l'obligation d'épuiser les recours existants dans les cas ci-après :

a) S'il apparaît que le recours en question ne serait pas conforme aux règles relatives à l'administration de la justice posées aux paragraphes 180 à 182;

b) Si l'épuisement des recours serait manifestement sans objet compte tenu d'une ou de plusieurs décisions prises, à l'occasion de réclamations pratiquement identiques, par l'autorité suprême de l'Etat compétente pour accorder des réparations; ou

c) Si l'Etat dont l'étranger est ressortissant et qui a endossé sa réclamation a déposé en son propre nom une réclamation distincte, qui prévaut, pour dommages directs occasionnés par les mêmes actes illicites.

209. *Renonciation à la règle relative à l'épuisement des recours*

Par une manifestation d'intention appropriée, un Etat peut renoncer à se prévaloir de la règle relative à l'épuisement des recours existants.

210. *Moment où les recours sont réputés épuisés*

Le moment où les recours internes sont réputés épuisés étant déterminé conformément à la législation de l'Etat défendeur, un tribunal international s'abstient de se prononcer sur ce point s'il existe des procédures permettant à un tribunal compétent dudit Etat de trancher cette question. En l'absence de telles procédures, le tribunal international décide.

Chapitre 7

DROIT EN VIGUEUR AUX ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE EN CE QUI CONCERNE LES DOMMAGES CAUSÉS PAR DES ÉTATS ÉTRANGERS À DES RESSORTISSANTS DES ÉTATS-UNIS

211. *Droits des ressortissants avant endossement de leur réclamation par l'Etat*

Lorsqu'un Etat étranger est responsable d'un dommage causé à un ressortissant des Etats-Unis d'Amérique, la demande de réparation à laquelle ce dommage donne lieu relève de la personne qui a subi le dommage tant que les Etats-Unis n'ont pas endossé cette réclamation et à moins que la législation des Etats-Unis n'en dispose autrement; cette personne est habilitée à recevoir toute indemnité qui peut lui être versée par l'Etat étranger en question.

212. *Pouvoirs discrétionnaires en matière d'endossement d'une réclamation*

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour ce qui est d'endosser la réclamation d'un ressortissant des Etats-Unis à raison d'un dommage causé par un acte attribuable à un Etat étranger et illicite au regard du droit international. Ce pouvoir discrétionnaire est dévolu au Président, et est exercé en son nom par le Secrétaire d'Etat.

213. *Pouvoirs de renonciation ou de règlement*

Le Président peut renoncer à une réclamation ou accepter le règlement d'une réclamation adressée à un Etat étranger en raison de la responsabilité encourue par celui-ci du fait d'un dommage causé à un ressortissant des Etats-Unis d'Amérique sans le consentement de ce dernier.

214. *Répartition du montant de l'indemnité reçue par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique*

Lorsque le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique reçoit d'un Etat étranger une indemnité forfaitaire au titre de réclamations résultant de dommages causés à un grand nombre de ses ressortissants et répartit cette indemnité conformément à des procédures raisonnables prescrites par une loi qui stipule que cette opération ne fera pas l'objet d'un contrôle judiciaire, cette répartition revêt un caractère définitif à l'égard des ressortissants des Etats-Unis intéressés.

DOCUMENT A/CN.4/246 ET ADD.1 À 3 *

Troisième rapport sur la responsabilité des Etats, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial

Le fait internationalement illicite de l'Etat, source de responsabilité internationale

[Texte original en français]
[5 mars, 7 avril, 28 avril et 18 mai 1971]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	*Pages*
Liste des abréviations		209
Introduction	1-29	210
Chapitre		
I. Principes généraux	30-105	215
1. Principe reliant une responsabilité à tout fait internationalement illicite de l'Etat	30-48	215
Article premier	48	224
2. Conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite	49-75	224
Article 2	75	235
3. Sujets susceptibles de commettre des faits internationalement illicites	76-85	235
Article 3	85	238
4. Non-pertinence du droit interne pour qualifier un fait internationalement illicite	86-105	238
Article 4	105	245
II. Le « fait de l'Etat » selon le droit international	106-214	245
1. Considérations liminaires	106-121	245
2. Attribution à l'Etat, sujet de droit d'international, des faits de ses propres organes	122-135	250
Article 5	135	256
3. Non-pertinence de la position de l'organe dans la répartition des pouvoirs et dans la hiérarchie interne	136-162	256
Article 6	162	267
4. Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits d'organes d'institutions publiques distinctes	163-185	267
Article 7	185	277
5. Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits de particuliers exerçant en fait des fonctions publiques ou agissant en fait pour le compte de l'Etat	186-197	277
Article 8	197	282
6. Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits d'organes mis à sa disposition par un autre Etat ou par une organisation internationale	198-214	282
Article 9	214	289

LISTE DES ABRÉVIATIONS

C.I.J.	Cour internationale de Justice
C.P.J.I.	Cour permanente de justice internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
SDN	Société des Nations

* Incorporant le document A/CN.4/246/Add.1/Corr.1.

Introduction

1. En présentant à la Commission du droit international, à sa vingt et unième session [1], son premier rapport sur la responsabilité internationale des Etats, contenant un historique de l'œuvre accomplie en ce qui concerne la codification de cette question [2], le Rapporteur spécial avait souligné que son intention était de donner à la Commission un aperçu synthétique de l'œuvre déjà accomplie en la matière, pour qu'elle puisse se pencher sur le passé et en tirer des indications utiles aux fins de son travail futur — cela surtout afin d'éviter, à l'avenir, les erreurs qui, par le passé, avaient fait obstacle à la codification de ce chapitre du droit international.

2. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial s'était particulièrement attaché à illustrer certaines des difficultés les plus graves que l'on rencontre lorsqu'on aborde le sujet de la responsabilité internationale et à mettre en évidence les causes de ces difficultés, telles qu'elles ressortent d'un examen des différentes tentatives de codification accomplies jusqu'ici sous les auspices d'organismes officiels, notamment de la SDN ou de l'ONU. A l'issue de cette analyse, le Rapporteur spécial avait rappelé les idées qui ont guidé la Commission du droit international à partir du moment où, ayant dû constater que ses efforts précédents avaient abouti à une impasse, elle a décidé de reprendre dans une nouvelle optique l'étude de la question de la responsabilité. Il avait résumé, en particulier, les conclusions de méthode auxquelles a abouti la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats créée en 1962 et ensuite la Commission elle-même, à ses quinzième (1963) et dix-neuvième (1967) sessions, conclusions sur la base desquelles elle s'est proposé de donner une nouvelle impulsion au travail de codification en la matière et d'essayer de le faire aboutir à des résultats positifs, conformément aux recommandations formulées par l'Assemblée générale dans ses résolutions 1765 (XVII), 1902 (XVIII), 2045 (XX), 2167 (XXI), 2272 (XXII) et 2400 (XXIII).

3. A la suite de cette présentation, la Commission du droit international avait procédé à une discussion approfondie du premier rapport du Rapporteur spécial, au cours de ses 1011e, 1012e, 1013e et 1036e séances. A la discussion avaient pris part tous les membres de la Commission présents à la vingt et unième session. En répondant aux différentes interventions et en concluant les débats, le Rapporteur spécial en avait esquissé la synthèse et, ce faisant, avait pu constater l'existence d'une grande unité de conception au sein de la Commission à propos de la manière la plus appropriée de poursuivre le travail sur la responsabilité des Etats et à propos des critères qui doivent présider à l'élaboration des différentes parties du projet d'articles que la Commission se propose d'élaborer. Les conclusions de la Commission à ce sujet avaient été ensuite énoncées dans le chapitre IV de son rapport sur les travaux de sa vingt et unième session, chapitre consacré précisément à la responsabilité des Etats [3]. Les critères définis par la Commission pouvaient se résumer dans les quelques points suivants.

4. Se conformant au système constamment adopté pour tous les sujets dont elle avait abordé la codification, la Commission entendait limiter pour le moment son étude en matière de responsabilité internationale aux questions de la responsabilité des Etats. Elle ne sous-estimait pas pour autant l'importance de l'étude des questions relatives à la responsabilité de sujets de droit international autres que les Etats; mais l'exigence primordiale d'assurer la clarté de l'examen entrepris et le caractère organique de son projet l'amenaient, de toute évidence, à différer l'étude de ces autres questions.

5. Tout en reconnaissant l'importance, à côté des questions relatives à la responsabilité pour faits internationalement illicites, de celles qui touchent à la responsabilité découlant de l'accomplissement de certaines activités licites — et notamment de certaines activités dans les domaines spatial, nucléaire et autres —, la Commission était d'avis que les problèmes de cette deuxième catégorie ne sauraient être traités en même temps que les premiers. Le fondement entièrement distinct de la responsabilité dite pour risque — observait la majorité des membres de la Commission —, la nature différente des règles qui la prévoient ainsi que de son contenu et des formes qu'elle peut prendre faisaient qu'un examen simultané des deux sujets ne pourrait que rendre plus difficile la compréhension de l'un et de l'autre. La Commission entendait donc procéder en premier lieu à l'examen de la question de la responsabilité des Etats pour faits illicites internationaux; elle se proposait d'examiner séparément la question de la responsabilité découlant de faits licites aussitôt que l'état d'avancement de son programme lui en donnerait la possibilité.

6. La Commission s'est déclarée d'accord pour reconnaître la nécessité de concentrer son étude sur la détermination des principes qui régissent la responsabilité des Etats pour faits illicites internationaux, en maintenant une distinction rigoureuse entre cette tâche et celle qui consiste à définir les règles qui mettent à la charge des Etats les obligations dont la violation peut être source de responsabilité. Une prise en considération des différentes catégories d'obligations que les Etats rencontrent en droit international — et notamment une distinction de ces obligations selon leur importance pour la communauté internationale — devrait vraisemblablement entrer en ligne de compte comme un élément nécessaire d'appréciation de la gravité d'un fait internationalement illicite

---

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. I, p. 111 et suiv., 1011e séance, par. 2 et suiv.

[2] *Ibid.*, vol. II, p. 129, doc. A/CN.4/217 et Add.1. Le Rapporteur spécial avait aussi présenté, en tant qu'annexes à son rapport, les textes les plus importants élaborés au cours de cette œuvre antérieure de codification. Une annexe supplémentaire est parue sous la cote A/CN.4/217/Add.2, document reproduit dans le présent volume, p. 203.

La Commission était saisie en outre de deux documents publiés par le Secrétariat en 1964 et mis à jour par des suppléments parus en 1969 : *a*) résumé des débats pertinents dans divers organes de l'ONU et des décisions y ayant fait suite (*ibid., 1964*, vol. II, p. 131, doc. A/CN.4/165), et supplément (*ibid., 1969*, vol. II, p. 117, doc. A/CN.4/209); *b*) résumé des décisions rendues par des tribunaux internationaux en matière de responsabilité des Etats (*ibid., 1964*, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/169), et supplément (*ibid., 1969*, vol. II, p. 103, doc. A/CN.4/208).

[3] *Ibid.*, p. 242 et 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 80 à 84.

et comme un critère de détermination des conséquences qui doivent lui être rattachées. Toutefois, cela ne devrait pas faire perdre de vue le fait essentiel que définir une règle et le contenu de l'obligation qu'elle impose est une chose, et qu'établir si cette obligation a été violée et quelles doivent être les suites de cette violation en est une autre. Seul ce deuxième aspect fait partie du domaine propre de la responsabilité; favoriser une confusion à cet égard serait élever un obstacle qui risquerait de faire échec une fois de plus à l'espoir de réussir une codification de ce sujet.

7. L'étude de la responsabilité internationale des Etats à laquelle la Commission devait se consacrer comprenait deux grandes phases distinctes, dont la première concernait l'origine de la responsabilité internationale et la deuxième le contenu de cette responsabilité. Il s'agissait, en premier lieu, de déterminer sur la base de quelles données et dans quelles circonstances on peut établir, à la charge d'un Etat, l'existence d'un fait illicite international, source, en tant que tel, d'une responsabilité internationale. En deuxième lieu, il fallait déterminer les conséquences que le droit international attache à un fait illicite international dans les différentes hypothèses, de manière à parvenir, sur cette base, à une définition du contenu, des formes et des degrés de la responsabilité. Une fois remplie cette double tâche essentielle, la Commission pourrait décider de l'opportunité d'ajouter encore dans le même contexte une troisième partie, afin d'y examiner certains problèmes dits de la « mise en œuvre » de la responsabilité internationale de l'Etat, ainsi que les questions qui touchent au règlement des différends à propos de l'application des règles sur la responsabilité.

8. Les conclusions auxquelles était ainsi parvenue la Commission à sa session de 1969 ont été favorablement accueillies à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale [4]. Le plan d'ensemble pour l'étude du sujet, les étapes successives de l'exécution de ce plan et les critères à suivre pour les différentes parties du projet à établir, tels qu'ils avaient été arrêtés par la Commission, ont recueilli l'approbation générale des membres de la Sixième Commission. A la suite du rapport de celle-ci, l'Assemblée générale, par sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, rappelant aussi sa résolution 2400 (XXIII), précédemment adoptée en la matière, a recommandé à la Commission du droit international « de poursuivre ses travaux sur la responsabilité des Etats ».

9. Sur la base des directives fixées par la Commission du droit international et des recommandations de l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial a entamé, dans l'ordre, l'examen des diverses et nombreuses questions que pose l'ensemble du sujet. Il a soumis à la Commission, à sa vingt-deuxième session, un deuxième rapport sur la responsabilité des Etats, intitulé « L'origine de la responsabilité internationale [5] ». Ce rapport a été présenté à la Commission aux 1074e et 1075e séances [6]. En même temps, le Rapporteur spécial a présenté un questionnaire énumérant certains points sur lesquels il désirait avant tout connaître les vues des membres de la Commission aux fins de la poursuite de son travail. La Commission, vu le court laps de temps dont elle disposait, n'a pu procéder qu'à une étude globale du rapport aux fins d'un premier examen d'ensemble, se réservant de revenir plus spécifiquement sur les différents points à sa vingt-troisième session. La discussion a eu lieu aux 1075e, 1076e, 1079e et 1080e séances. A la 1081e séance, le Rapporteur spécial a répondu, sur de nombreux points, aux questions soulevées au cours de la discussion et a résumé les conclusions essentielles ressortant de l'examen d'ensemble effectué par la Commission. Les conclusions de la Commission sont énoncées au chapitre IV de son rapport sur les travaux de sa vingt-deuxième session [7]. A leur tour, ces conclusions ont été considérées comme acceptables dans leur ensemble lors du débat qui eut lieu à la Sixième Commission durant la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale. Le débat est résumé dans le rapport de la Sixième Commission [8].

10. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats contenait avant tout, dans son introduction, un plan de travail détaillé pour la première phase de l'étude à accomplir en la matière : la phase qui doit être centrée sur l'examen des conditions subjectives et objectives d'existence d'un fait internationalement illicite. Dans ce cadre, la première tâche à remplir, apparemment limitée dans son objet, mais singulièrement délicate à cause des nombreuses implications possibles, consistait à formuler les principes généraux de base. Une fois ces principes établis, il s'agissait de traiter de l'ensemble des questions qui concernent l'attribution à l'Etat, sujet de droit international, du comportement (action ou omission), dans des circonstances déterminées, de certaines personnes, certains groupes ou certaines collectivités — questions que l'on désigne souvent par le terme global d'imputabilité. Il s'agissait aussi d'établir dans quelles conditions l'action ou omission ainsi attribuée à l'Etat pourrait être considérée comme constituant une infraction à une obligation juridique internationale et réunir ainsi les éléments constitutifs d'un fait illicite international, générateur, comme tel, d'une responsabilité de l'Etat sur le plan interétatique. A tout cela devait faire suite l'examen des questions qui se posent à propos des différentes circonstances dont la présence peut éventuellement faire exclure l'illicéité du comportement attribué à l'Etat : force majeure ou cas fortuit, consentement de l'Etat lésé, exercice légitime d'une sanction, légitime défense, état de nécessité, etc. Après quoi l'on serait en mesure de passer à la deuxième phase des travaux — celle qui concerne le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale.

---

[4] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Sixième Commission*, 1103e à 1111e et 1119e séances, et *ibid., Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 86 à 89.

[5] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 189, doc. A/CN.4/233.

[6] *Ibid.*, vol. I, p. 185 et suiv.

[7] *Ibid.*, vol. II, p. 326 et suiv., doc. A/8010/Rev.1, par. 64 à 83.

[8] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 98 à 107.

11. Le plan de travail rappelé ci-dessus a été approuvé, dans son ensemble, par la Commission, qui s'est aussi déclarée d'accord en principe pour que soient traitées d'abord les questions plus générales, et que l'on passe ensuite, graduellement, du général au particulier — cela sans exclure, bien entendu, la possibilité que des règles d'un caractère très général figurent également dans le corps du projet, ainsi que ce fut le cas pour d'autres projets adoptés par la Commission. Les considérations de la Commission à ce sujet ont trouvé un écho favorable auprès de certains membres de la Sixième Commission qui ont pris part au débat sur la responsabilité des Etats. Le Rapporteur spécial se trouve donc encouragé à suivre de près le plan de travail rappelé ci-dessus dans la rédaction des rapports qu'il se propose de présenter successivement en la matière.

12. L'introduction au deuxième rapport évoquait ensuite certains aspects de méthode, à propos desquels le Rapporteur spécial était particulièrement soucieux de s'assurer l'accord de la Commission aux fins de la poursuite de son travail. Le Rapporteur rappelait que, conformément aux décisions prises à la vingt et unième session, ses rapports en la matière seraient rédigés avec l'intention de fournir à la Commission une base pour l'élaboration d'un projet d'articles, et ce, en vue de la conclusion éventuelle d'une convention internationale de codification. Cela dit, il proposait d'adopter, tout au moins à un premier stade du travail sur la responsabilité, certains critères qui s'appliqueraient, à titre d'essai, aux premiers sujets qu'il aurait traités. Il s'agirait, en général, de faire précéder la présentation de chaque projet d'article d'un exposé complet du raisonnement ayant amené à proposer telle ou telle formule, ainsi que des données pratiques et théoriques sur lesquelles s'appuie l'argumentation suivie. Plus spécifiquement, on indiquerait, à propos de chacun des points successivement mis à l'étude, les différentes questions qui se posent, et l'on rappellerait les divergences de vues qui se sont manifestées à leur égard et les solutions qu'elles ont reçues dans la réalité de la vie internationale. Il serait donc fait référence en priorité aux affaires les plus importantes qui se sont présentées dans la pratique diplomatique et dans la jurisprudence internationale.

13. Ainsi qu'il devait le souligner dans ses interventions à la Commission, le Rapporteur spécial manifestait, par là, sa préférence pour l'application d'une méthode essentiellement inductive plutôt que pour la déduction de prémisses théoriques, chaque fois que la prise en considération de la pratique des Etats et de la jurisprudence permet de suivre une telle méthode. Il ne manquait pas de mettre en évidence, cependant, que les précédents fournis par la pratique et par la jurisprudence ne se répartissent pas d'une manière égale en ce qui concerne les différents sujets : pour certains d'entre eux, ils se caractérisent par une grande richesse, tandis que pour d'autres ils sont plutôt rares. Le Rapporteur spécial rappelait également la nécessité de tenir dûment compte, en dépit du surcroît de travail que cela comporte, d'un nombre considérable d'opinions doctrinales. Le sujet de la responsabilité internationale, surtout sous certains de ses aspects, est l'un de ceux autour desquels l'élaboration doctrinale a été des plus intenses [9], et il est parfois indispensable de déblayer au préalable le terrain de certaines disputes — et aussi de certaines complications qui se sont artificiellement enracinées dans la polémique théorique — si l'on veut être à même de poser les problèmes à résoudre en des termes simples et clairs. En même temps, une ample prise en considération des diverses tendances, et surtout des plus modernes, répond à la double exigence de reconnaître et d'harmoniser les conceptions suivies dans les différents systèmes juridiques et de déceler aussi, parmi ces tendances, celles qui sont appuyées par la majorité des auteurs, par rapport à celles qui sont plutôt l'expression d'un point de vue isolé.

14. Sur les critères méthodologiques ainsi proposés, les membres de la Commission du droit international ont manifesté leur accord lors de l'examen du rapport. De son côté, le rapport de la Sixième Commission fait ressortir qu'au sein de celle-ci certains représentants ont tenu à se prononcer expressément en faveur de la méthode essentiellement inductive préférée par le Rapporteur spécial et se sont félicités de ce que ce dernier ait été encouragé à poursuivre l'application du système consistant à faire précéder toute proposition d'une formule de l'exposé complet des arguments en sa faveur et d'une large indication des précédents offerts par la pratique et la jurisprudence, ainsi que des diverses opinions de la doctrine. Le Rapporteur spécial entend donc continuer à suivre les critères adoptés jusqu'ici à titre expérimental.

15. L'introduction au deuxième rapport contenait aussi d'autres remarques d'ordre général. On y faisait observer que la responsabilité est très différente, dans ses aspects, des autres sujets qui ont fait jusqu'ici l'objet de l'œuvre de codification de la Commission. Celle-ci s'est normalement consacrée, dans ses projets précédents, à la définition des règles du droit international qui, dans un secteur ou dans un autre des relations interétatiques, imposent aux Etats des obligations déterminées et qui, dans un certain sens, peuvent se définir comme « primaires » — cela par opposition aux autres règles, qui couvrent précisément le domaine de la responsabilité, et qui peuvent se définir comme « secondaires » en tant qu'elles s'attachent à déterminer les conséquences d'un manquement aux obligations établies par les premières. Or, la définition des règles de la première catégorie exige souvent la formulation d'articles fort nombreux, lesquels n'appellent pas tous nécessairement des commentaires très étendus. La responsabilité, par contre, est faite d'assez peu de principes et qui demandent souvent à être formulés d'une manière très synthétique. Mais la brièveté possible de la formule est loin d'être un indice de simplicité de la matière couverte. Bien au contraire, sur chaque point il se pose parfois une foule de questions complexes qui demandent toutes à être examinées, car elles ont une incidence sur la formule à employer. On ne doit donc pas s'étonner de voir des développements très étendus,

[9] Le Rapporteur spécial indiquait que, pour ne pas trop alourdir les rapports, il se limiterait, autant que possible, à rappeler les opinions des auteurs, eux-mêmes très nombreux, qui ont traité spécifiquement des points en question. Il se propose d'ailleurs de fournir à la Commission un document séparé contenant une bibliographie aussi complète que possible et mise à jour sur le sujet de la responsabilité internationale.

où l'on touche à toute une série de problèmes, précéder la présentation d'articles peu nombreux et tenant en quelques lignes. Ces remarques aussi ont rencontré la pleine compréhension des membres de la Commission.

16. Pour compléter la série des questions de méthode prises en considération par la Commission du droit international, il est encore à signaler que celle-ci a été d'accord pour reconnaître que le sujet de la responsabilité internationale était l'un de ceux où le développement progressif du droit pouvait avoir une place particulièrement importante, surtout — comme le Rapporteur spécial l'avait mis en évidence — en ce qui concerne le contenu et les degrés de la responsabilité. Certains membres de la Sixième Commission ont marqué, eux aussi, leur accord là-dessus. Il est à signaler, cependant, que la Commission du droit international a tenu à indiquer expressément qu'à son avis la place respective du développement progressif et de la codification de principes déjà admis ne peut pas être la conséquence d'un plan préétabli : elle devra ressortir concrètement des solutions adoptées pragmatiquement par rapport aux divers points.

17. En ce qui concerne les problèmes de fond traités dans le deuxième rapport en relation avec la définition des règles générales de base en matière de responsabilité des Etats, la discussion qui a eu lieu au sein de la Commission a été centrée sur l'examen des questions de substance posées par le Rapporteur spécial dans son questionnaire. Cette discussion a fait ressortir les points de vue et les préoccupations respectives des membres de la Commission et a mis en évidence un large accord de principe avec certaines solutions suggérées par le Rapporteur spécial — cela, bien entendu, en tenant compte du fait que la discussion n'a pu être que globale et rapide, et que certains membres ont tenu à souligner qu'ils ne s'exprimaient qu'à titre provisoire sur certains points.

18. Sur la suggestion de quelques-uns de ses membres, la Commission a brièvement discuté, dans ce contexte, de l'opportunité de faire précéder le projet par un article donnant des définitions ou par un article indiquant les sujets qui resteraient en dehors du projet. Toutefois, elle a admis qu'il valait mieux renvoyer à plus tard toute décision à ce sujet. Lorsque les solutions relatives aux différents points auront atteint un stade plus avancé, on se rendra mieux compte, en effet, si de telles clauses préliminaires s'imposent ou non dans l'économie générale du projet. Le Rapporteur spécial s'abstiendra, par conséquent, de présenter des projets de clauses de cette nature dans son présent rapport.

19. La Commission du droit international a apprécié le fait que le Rapporteur spécial ait saisi l'occasion de la recherche, particulièrement délicate, d'une définition de la règle générale qui représente le point de départ et la base de tout le projet pour faire quelques ouvertures sur les solutions possibles de certains problèmes touchant au contenu de la responsabilité internationale. Ces ouvertures seront donc maintenues dans le présent rapport, qui doit reprendre en entier l'examen de la matière. Néanmoins, les membres de la Commission ont aussi été d'accord avec le Rapporteur spécial pour reconnaître la nécessité d'éviter, dans la définition des règles initiales, l'emploi de formules qui puissent préjuger des solutions à adopter plus tard, quand il s'agira précisément de déterminer le contenu et les degrés de la responsabilité. On continuera donc de se baser, tant que l'on restera dans le cadre de la première partie du plan d'ensemble pour l'étude de la matière, sur une notion générale de la responsabilité, désignant par ce terme l'ensemble des relations juridiques nouvelles auxquelles, dans les différentes hypothèses, un fait internationalement illicite d'un Etat peut donner naissance. Il incombera plus tard à la Commission de dire si de telles relations peuvent intervenir entre ledit Etat et l'Etat lésé dans ses propres droits, ou aussi entre ce même Etat et d'autres sujets du droit international, voire peut-être avec la communauté internationale dans son ensemble [10].

20. La Commission du droit international a aussi été d'accord pour reconnaître la nécessité d'adopter, en définissant le principe général rattachant une responsabilité à tout fait internationalement illicite, une formule qui ne préjuge pas de l'existence d'une responsabilité pour faits licites. A cette occasion, certains membres de la Commission ont repris l'idée d'étudier également cet autre sujet, et quelqu'un a avancé la suggestion d'inclure, le cas échéant, dans le présent projet un article initial visant à indiquer les deux sources possibles de la responsabilité internationale. Ces idées ont aussi trouvé un écho auprès de quelques membres de la Sixième Commission, qui ont donné de nouveaux exemples de cas dans lesquels, à leur avis, une responsabilité se rattache à des activités licites, ou encore à des activités définies à mi-chemin entre le licite et l'illicite. Toutefois, le Rapporteur spécial, comme d'ailleurs plusieurs autres membres des deux commissions, reste de l'avis qu'il est préférable de s'en tenir au critère déjà accepté et de ne pas comprendre dans un seul et même projet deux matières qui, en dépit de certaines apparences et de certains caractères communs, restent nettement distinctes. Le fait d'être tenu d'assumer les risques éventuels de l'exercice d'une activité légitime et celui de devoir faire face aux conséquences — pas nécessairement limitées à un dédommagement — qu'entraîne la violation d'une obligation juridique ne sont pas des situations comparables. Ce n'est que la pauvreté relative du langage juridique qui fait que l'on se sert habituellement du même terme pour désigner l'une aussi bien que l'autre. Ces remarques n'empêchent naturellement pas la Commission, si elle le croit opportun, de mettre aussi à l'étude cette autre forme de responsabilité, qui est une garantie pour les risques de certaines activités licites. Elle pourra faire cela après la conclusion de l'étude sur la responsabilité pour faits illicites, ou même parallèlement, mais d'une façon séparée. Le Rapporteur spécial ne pense donc pas devoir s'éloigner des critères approuvés à l'origine par la Commission à ce sujet. Voulant seulement éviter toute équivoque, il croit oppor-

[10] Un avis dans ce sens a été exprimé par plusieurs membres de la Commission du droit international. Au sein de la Sixième Commission, par contre, certains membres se sont prononcés en faveur d'une conception classique et ont manifesté des préoccupations à l'égard de la tendance à permettre à des Etats qui ne sont pas directement lésés par un fait illicite à invoquer la responsabilité internationale de l'Etat auteur de ce fait.

tun de suivre la suggestion faite par quelques membres de la Commission et de modifier le titre (« L'origine de la responsabilité internationale ») qu'il avait donné, dans son deuxième rapport, à la première partie du projet concernant la responsabilité des Etats. Le présent rapport s'intitule donc: « Le fait internationalement illicite de l'Etat, source de responsabilité internationale ». Au cas où, par souci de clarté, la Commission voudrait introduire une précision dans l'indication même du sujet en général, le Rapporteur spécial suggérerait de donner comme titre à ce dernier : « La responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites ».

21. Au cours de la discussion des différents points du questionnaire présenté par le Rapporteur spécial à la vingt-deuxième session [11], la Commission du droit international a examiné une série de questions qui entrent en ligne de compte aux fins de la définition des règles générales de base concernant la responsabilité des Etats. Dans ce cadre, elle a traité du problème de la responsabilité éventuelle d'un Etat pour fait illicite d'un autre Etat, de la place à faire dans le projet sur la responsabilité pour faits internationalement illicites à la notion d'abus du droit, de l'opportunité ou non de tenir compte, dans la définition recherchée, de la distinction entre action et omission, ou encore de la distinction entre l'hypothèse d'un fait illicite international de simple conduite et celle d'un fait illicite d'événement, de la prise en considération éventuelle de l'élément économique du dommage dans la détermination des conditions de l'existence d'un fait illicite international. La Commission a eu aussi en vue certains problèmes de terminologie liés à la nécessité de rendre dans les différentes langues la notion pour laquelle le Rapporteur spécial propose l'emploi, en français, des expressions « fait illicite international » ou « fait internationalement illicite ». Elle a surtout recherché le terme susceptible de rendre de la manière la plus appropriée, exempte de toute équivoque, cette idée du rattachement à l'Etat d'un comportement déterminé qui représente l'élément subjectif du fait illicite international. En réélaborant la matière qui formait l'objet des sections I et II du chapitre Ier de son deuxième rapport, le Rapporteur spécial s'est inspiré pour chacune de ces questions des opinions qui ont prévalu dans la Commission. On retrouvera ces différentes questions et les vues de la Commission évoquées à leur place respective dans la suite du présent rapport.

22. Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial avait traité en dernier lieu de ce que plusieurs auteurs appellent la « capacité » des Etats de commettre des faits internationalement illicites, ainsi que des limites éventuelles que cette « capacité » pourrait rencontrer dans des circonstances déterminées. Sur ce point, la Commission a reconnu avec le Rapporteur spécial qu'il ne s'agit là nullement d'une notion apparentée à la capacité de conclure des traités ou, plus en général, à la capacité d'agir internationalement. Certains membres de la Commission ayant contesté l'opportunité de l'emploi du terme même de « capacité », qui peut engendrer des équivoques, le Rapporteur spécial s'est engagé à étudier la possibilité d'utiliser une formule différente. Une nouvelle formule est donc proposée dans le présent rapport.

23. A la fin de son examen du deuxième rapport, la Commission a invité le Rapporteur spécial à poursuivre l'étude du sujet et la préparation du projet d'articles. Il a été entendu que, dans son troisième rapport, il engloberait avant tout la partie provisoirement examinée à la vingt-deuxième session, révisée à la lumière de la discussion ayant eu lieu et des conclusions sommaires auxquelles elle a abouti. Le nouveau rapport s'étendrait ensuite à l'analyse détaillée des différentes conditions qui doivent être réunies pour qu'un fait internationalement illicite puisse être attribué à un Etat en tant que fait générateur d'une responsabilité internationale.

24. Le présent rapport reprend donc, dans son chapitre Ier, la matière qui figurait au chapitre Ier du deuxième rapport, réélaborée de la façon indiquée. Dans la section 1, on s'attache à la définition du principe rattachant une responsabilité à tout fait internationalement illicite de l'Etat, et à la section 2 à la détermination de principe des conditions de l'existence d'un fait illicite suivant le droit international, tandis qu'à la section 3 on essaie de fixer le principe qui veut que chaque Etat soit susceptible d'être considéré, sur le plan international, comme l'auteur d'un fait illicite, source de responsabilité. A ces trois sections le Rapporteur spécial en a ajouté une quatrième, concernant le principe en vertu duquel les prescriptions du droit interne d'un Etat ne peuvent être invoquées pour empêcher un fait dudit Etat d'être qualifié d'illicite aux yeux du droit international.

25. La détermination des principes généraux de base étant ainsi complétée, on procède dans le chapitre II à l'examen détaillé des conditions dans lesquelles un comportement qu'a eu, en fait, une personne ou un groupe de personnes déterminées doit être considéré, sur le plan du droit international, comme un « fait de l'Etat ». La section 1 contient des considérations liminaires, par lesquelles on se propose de déblayer le terrain de certaines difficultés, dues essentiellement à des prémisses incorrectes, et de revendiquer l'autonomie du droit international en la matière. Cela fait, l'analyse qui suit vise d'abord à établir quelles sont les personnes ou groupes de personnes dont le comportement peut entrer en considération en tant que comportement attribuable à l'Etat sur le plan international. Dans la suite du chapitre II, qui figurera dans un prochain rapport, on en viendra à déterminer quels sont, parmi les divers comportements des personnes ou groupes ainsi indiqués, ceux qui doivent concrètement être attribués à l'Etat. En troisième lieu, enfin, on conclura l'examen du point de vue négatif, en indiquant les catégories de personnes ou groupes dont les comportements ne peuvent pas être pris en considération comme des comportements étatiques, et en voyant quelle peut être, internationalement, la situation de l'Etat par rapport à de tels comportements.

26. Dans le cadre du premier groupe de questions, la section 2 du chapitre II définit donc la règle qui représente, dans ce domaine, le point de départ : celle en vertu de laquelle une action ou omission peut entrer en

[11] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 185, 1074e séance, par. 1.

considération aux fins de l'attribution à l'Etat en tant que fait internationalement illicite si elle a été commise par une personne ou par un groupe de personnes qui, dans le cadre de l'ordre juridique de l'Etat, avait la qualité d'organe de ce dernier et en l'occurrence a agi en cette qualité. A la section 3, on se pose la question de savoir si, à propos de la règle ainsi définie, une distinction doit ou non être faite suivant que l'organe en question appartient à l'une ou à l'autre des grandes branches de l'appareil étatique, ou suivant que ses fonctions ont trait aux relations internationales ou se déroulent dans un cadre purement interne, ou encore suivant que ces mêmes fonctions ont un caractère supérieur ou subordonné. Dans une quatrième section, on examine la question ultérieure de savoir si oui ou non on peut faire entrer en ligne de compte, aux fins d'une attribution à l'Etat — sujet du droit international — l'action ou l'omission de personnes ou de groupes qui, dans l'ordre juridique interne, ne se qualifient pas, à proprement parler, d'organes de l'Etat, mais d'organes d'institutions publiques distinctes : institutions publiques nationales autonomes ou collectivités publiques territoriales (Etats membres d'un Etat fédéral, cantons, régions, départements, municipalités, administrations autonomes de certains territoires ou de territoires dépendants, etc.). La section 5 traite de la possibilité de considérer comme attribuable à l'Etat, toujours afin d'établir une responsabilité internationale à sa charge, le comportement de personnes ou de groupes, qui tout en étant formellement dépourvus de la qualité d'organes, ont agi en fait en cette qualité (organes de fait, auxiliaires de l'Etat, particuliers exerçant occasionnellement des fonctions publiques, etc.). Enfin, la section 6 prend en considération la question spécifique de la possibilité d'attribuer à un Etat l'action ou l'omission d'un organe mis à sa disposition par un autre Etat ou par une organisation internationale.

27. Le deuxième groupe de questions sera pris en considération dans une septième section du chapitre II. On y examinera essentiellement le point très débattu de l'attribution à l'Etat de la conduite d'un organe agissant en dépassement de sa compétence ou en violation des instructions reçues et des limitations éventuelles d'une telle attribution.

28. Le troisième groupe de questions sera traité dans une huitième section, toujours du chapitre II, où, exclue en principe la possibilité d'attribuer à l'Etat, sur le plan international, l'action de particuliers ayant agi en tant que tels, on en viendra à examiner dans quel sens peut être envisagée l'existence d'un fait internationalement illicite de l'Etat à l'occasion de certains comportements de particuliers. Dans ce même contexte, on traitera, dans une section séparée, de l'exclusion en principe de la possibilité d'attribuer à l'Etat des actions ou omissions de personnes agissant en tant qu'organes de mouvements insurrectionnels dirigés contre cet Etat et des limitations de cette exclusion. On y examinera aussi le problème du rattachement éventuel du comportement de telles personnes au mouvement insurrectionnel lui-même en tant que sujet de droit international distinct.

29. A ce stade, l'examen des conditions permettant de considérer un comportement déterminé comme un « fait de l'Etat » pourra être considéré comme achevé. Il s'agira alors de passer, dans un autre chapitre (consacré à « l'infraction » selon le droit international), à l'examen des différents aspects de ce que l'on a appelé l'élément objectif du fait internationalement illicite : le manquement à une obligation internationale. On s'emploiera en premier lieu à préciser que la source de l'obligation juridique internationale enfreinte (coutumière, conventionnelle ou autre) est sans incidence sur la détermination de l'infraction comme un fait internationalement illicite. On s'attachera ensuite à définir les aspects de l'infraction d'une obligation de comportement et la différence à faire, dans ce cadre, entre les cas où le but spécifiquement recherché par l'obligation en question est un comportement déterminé en tant que tel et les cas où l'obligation ne requiert que de veiller à ce qu'un certain événement ne se produise. On en viendra ultérieurement à traiter des caractères de l'infraction lorsque l'obligation enfreinte est de celles qui requièrent, d'une façon générale, d'assurer un certain résultat sans spécifier les moyens par lesquels ce résultat doit être obtenu. Dans ce cadre, on examinera aussi la valeur de l'exigence de l'épuisement des recours internes pour que soit réalisée la violation d'une obligation relative au traitement de particuliers. On examinera enfin le problème de la détermination du *tempus commissi delicti* par rapport aux hypothèses où le manquement à une obligation internationale se traduit en une situation ayant un caractère de permanence ou est le résultat de comportements distincts et successifs. Tous ces points étant résolus, certains problèmes particuliers resteront encore à examiner : celui de la possibilité de l'attribution parallèle d'un fait internationalement illicite à plus d'un Etat, à l'occasion d'une même et unique situation concrète; et celui de la possibilité de rendre un Etat responsable, dans certaines circonstances, d'un fait commis par un autre Etat. Après quoi, la prise en considération détaillée de diverses circonstances excluant l'illicéité permettra de compléter la première partie de l'étude de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites.

CHAPITRE PREMIER

Principes généraux

1. PRINCIPE RELIANT UNE RESPONSABILITÉ A TOUT FAIT INTERNATIONALEMENT ILLICITE DE L'ETAT

30. L'un des principes les plus profondément ancrés dans la doctrine du droit international — l'un des mieux confirmés par la pratique des Etats et par la jurisprudence — est le principe selon lequel tout comportement d'un Etat qualifié par le droit international de fait juridiquement illicite entraîne, en droit international, une responsabilité dudit Etat. En d'autres termes, chaque fois qu'un Etat se rend coupable, envers un autre Etat, d'un fait internationalement illicite, la responsabilité internationale — ainsi que l'a rappelé la Cour permanente de justice internationale dans son arrêt relatif à l'*Affaire des phosphates du Maroc*[12] — s'établit « directement

[12] Affaire des phosphates du Maroc (exceptions préliminaires), 14 juin 1938, *C.P.J.I.*, série A/B, n° 74, p. 28.

dans le plan des relations entre ces Etats ». Et aucun Etat, selon les termes employés par la Commission de conciliation italo-américaine instituée en exécution de l'article 83 du Traité de paix du 10 février 1947 [13], « ne peut échapper à la responsabilité qui naît de l'exercice d'une action illicite du point de vue des principes généraux du droit international [14] ».

31. Les théoriciens se sont parfois attachés à rechercher une justification de l'existence de ce principe fondamental et, le plus souvent, ils ont cru trouver cette justification dans l'existence même d'un ordre juridique international et dans le caractère *juridique* des obligations qu'il impose à ses sujets [15]. Il est évident, en effet, que si l'on voulait, comme l'on fait jadis certains partisans de l'étatisme absolu, nier l'idée d'une responsabilité des Etats parce que prétendument contradictoire avec l'idée de souveraineté, l'on serait forcément amené à nier l'existence d'un ordre juridique international. Le Gouvernement suisse l'a indiqué dans sa réponse au point II de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence pour la codification du droit international (La Haye, 1930) :

> Le fondement même de la responsabilité réciproque des Etats réside dans l'existence même d'un ordre juridique international et dans la nécessité où les Etats se trouvent d'*observer* certaines règles de conduite dans leurs rapports mutuels [16].

D'autres préfèrent penser que la responsabilité des Etats procéderait, dans l'ordre international, du fait que les Etats se reconnaissent mutuellement comme souverains. La règle qui la prévoit serait donc le corollaire nécessaire de l'égalité des Etats [17]. Toutefois, ces divergences de vues n'ont que peu d'importance : le principe fondamental dont il s'agit n'a aucun besoin d'être justifié ou établi par la voie d'une déduction d'autres principes. En effet, en dépit de quelques variations de formulation, il est expressément reconnu, ou du moins clairement présupposé, par une pratique unanime [18] — et, d'ailleurs, aussi par l'unanimité des auteurs.

32. En ce qui concerne la signification et la portée de la corrélation ainsi établie entre fait illicite et responsabilité, Grotius, déjà, avait remarqué qu'en droit des gens aussi le *maleficium* est une source autonome d'obligations juridiques [19]. Traduit en termes de technique juridique moderne, cela revient à dire que les faits internationalement illicites des Etats donnent naissance à des rapports juridiques internationaux nouveaux, caractérisés par des situations juridiques subjectives distinctes par rapport à celles qui existaient avant que les faits en question ne se produisent. Le caractère de nouveauté des relations juridiques interétatiques qui s'établissent à la suite d'un fait illicite international a été mis en évidence aussi bien par des juristes devenus désormais classiques [20], que par les auteurs d'ouvrages récemment parus [21].

---

[13] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 50.

[14] Affaire Armstrong Cork Company, 22 octobre 1953 (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIV [publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.4], p. 163).

[15] Voir, parmi les auteurs d'ouvrages restés classiques en la matière, D. Anzilotti, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, Florence, Lumachi, 1902, réimprimé dans *Scritti di diritto internazionale pubblico*, Padoue, CEDAM, 1956, vol. II, t. 1er, p. 25 et 62, et *Corso di diritto internazionale*, 4e éd., Padoue, CEDAM, 1955, vol. I, p. 384; P. Schoen, « Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen », *Zeitschrift für Völkerrecht*, Breslau, J. U. Kern's (Max Müller), 1917, Supplément 2 au tome X, p. 16; K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch des Völkerrechts*, Stuttgart, Kohlhammer, 1920, t. III, 1re partie, p. 4 et suiv.

Parmi les affirmations récentes de ce principe, il y a lieu de rappeler celle, très efficace, de A. Verdross, dans *Völkerrecht*, 5e éd., Vienne, Springer, 1964, p. 373 : « Eine Leugnung dieses Grundsatzes würde das VR zerstören, da mit der Verneinung der Verantwortlichkeit für begangenes Unrecht auch die Pflicht der Staaten, sich völkerrechtsgemäss zu verhalten, aufgehoben würde. » [La négation de ce principe réduirait le droit international à néant étant donné qu'en niant la responsabilité pour acte illicite, on nierait également l'obligation des Etats de se comporter conformément au droit international.] (Traduction du Secrétariat de l'ONU.)

[16] SDN, Conférence pour la codification du droit international, *Bases de discussion établies par le Comité préparatoire à l'intention de la Conférence*, t. III : *Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers* (C.75.M.69.1929.V), p. 24. La réponse du Gouvernement suisse était basée sur une citation d'Anzilotti.

[17] Ainsi Ch. de Visscher, « La responsabilité des Etats », *Bibliotheca Visseriana*, Leyde, Brill, 1924, t. II, p. 90. Voir aussi C. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law*, New York, New York University Press, 1928, p. 5 et 6.

L'idée que la base juridique de la responsabilité internationale se trouve dans « la reconnaissance d'une unité politique comme membre de la communauté de droit international » était énoncée au point II de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de 1930. Certains gouvernements exprimèrent toutefois des critiques à l'égard de cette idée (SDN, *Bases de discussion...* [*op. cit.*], p. 20 à 24).

[18] La conviction de l'existence de la règle générale qui rattache une responsabilité à tout fait illicite international d'un Etat était clairement exprimée au point II de la demande d'informations déjà citée du Comité préparatoire de la Conférence de 1930. La même conviction se dégage de la généralité des réponses données par les gouvernements. La Troisième Commission de la Conférence devait d'ailleurs approuver à l'unanimité l'article 1er, en vertu duquel

> « Tout manquement aux obligations internationales d'un Etat du fait de ses organes, qui cause un dommage à la personne ou aux biens d'un étranger sur le territoire de cet Etat, entraîne la responsabilité internationale de celui-ci. » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3).

Parmi les projets de codification émanant d'institutions privées, le projet de convention préparé en 1961 par l'Université Harvard indique à titre de « principe fondamental » en matière de responsabilité des Etats la règle (article 1er) que « l'Etat est *responsable, sur le plan international*, de tout acte ou omission qui, au regard du droit international, constitue une faute » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne) [*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 147, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VII].

[19] H. Grotius, *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*, Amsterdam, MDCCXX, lib. II, cap. XVII, p. 462 et suiv.

[20] D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale (op. cit.)*, p. 385 : « Al fatto illecito, cioè, in generale parlando, alla violazione di un dovere internazionale, si collega così il sorgere di un nuovo rapporto giuridico, tra lo Stato al quale è imputabile il fatto di cui si tratta [...] e lo Stato verso cui sussisteva il dovere inadempiuto. » [Au fait illicite, c'est-à-dire, généralement parlant, à la violation d'une obligation internationale correspond ainsi l'apparition d'un nouveau rapport juridique entre l'Etat auquel est imputable le fait en question [...] et l'Etat envers lequel existait l'obligation méconnue.] (Traduction du Secrétariat de l'ONU.)

[21] W. Wengler, *Völkerrecht*, Berlin, Springer, 1964, t. 1, p. 499 : « Völkerrechtliche Unrechtsfolgen in Gestalt der Entstehung neuer

33. Cette reconnaissance unanime du principe n'empêche pas que des divergences sérieuses se manifestent à propos de la définition des rapports juridiques qui naissent d'un fait illicite international et des situations juridiques qui interviennent dans ces rapports. Une conception que l'on peut considérer comme classique dans la doctrine du droit international — et qui part de certaines prémisses théoriques, encore qu'elle puisse trouver de solides appuis dans la jurisprudence et dans la pratique des Etats — décrit les relations juridiques qui naissent d'un fait illicite international sous une seule et unique forme : celle d'un rapport bilatéral de nature obligatoire s'instaurant entre l'Etat auteur du fait en quesion et l'Etat lésé, rapport qui oppose, corrélativement, l'obligation du premier de réparer — au sens large de ce terme, bien entendu — au droit subjectif du second d'exiger cette réparation [22]. Dans une société, comme la société internationale, où les rapports entre les Etats et la société en tant que telle ne sont pas des relations juridiquement organisées, la naissance d'un rapport obligatoire de cette nature serait le seul effet pouvant être rattaché au fait illicite [23].

konkreter Rechtspflichten, die durchweg den Völkerrechtverletzer direkt oder indirekt schlechter stellen sollen, als dies vorher der Fall war, liegen durchweg vor (...)» [Il est certain que les conséquences d'un fait internationalement illicite se présentant sous la forme de la naissance de nouvelles obligations juridiques concrètes visant toujours, directement ou indirectement, à placer l'auteur de la violation du droit international dans une situation plus défavorable que celle qui existait auparavant (...)]. G. I. Tunkin, *Droit international public - Problèmes théoriques*, Paris, Pédone, 1965, p. 220 : « La violation par l'Etat du droit international engendre certains rapports juridiques », et *Teoria mejdounarodnogo prava*, Moscou, 1970, p. 470 : « Naroutchenié gossoudartsvom mejdounarodnogo prava porojdaet oprédélennié pravavogo otnotchenia » [La violation par l'Etat du droit international engendre des rapports juridiques déterminés]. E. Jiménez de Aréchaga, *International Responsibility - Manual of Public International Law*, éd. par Sørensen, Londres, 1968, nº 9, p. 533 : « Whenever a duty established by any rule of international law has been breached by act or omission, a new legal relationship automatically comes into existence. » [Chaque fois qu'il y a manquement, par action ou par omission, à une obligation établie par une règle du droit international, un nouveau rapport juridique s'établit automatiquement.] (Traduction du Secrétariat de l'ONU.)

Les « rapports juridiques » qui se forment lorsqu'il y a responsabilité internationale sont aussi mentionnés dans : Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *Kours mejdounarodnogo prava* [Cours de droit international], rédaction générale par F. I. Kojevnikov *et al.*, Moscou, Naouka, 1969, t. V : *Osnovnye instituty y otrasli sovremennogo mejdounarodnogo prava* [Institutions et branches principales du droit international contemporain], p. 426.

[22] L'Article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, qui reproduit telle quelle, sur ce point, la disposition correspondante du Statut de la Cour permanente de justice internationale, prévoit que la Cour peut avoir compétence, à propos d'un fait illicite international, uniquement pour établir la réalité d'un tel fait et pour déterminer la nature et l'étendue de la réparation due. Sur cette base, le fait d'avoir eu un comportement illicite du point de vue du droit international a été jugé par la Cour permanente de justice internationale comme ayant pour conséquence le devoir de l'Etat de réparer le dommage causé, et ce déjà dans l'arrêt nº 1 du 17 août 1923, relatif à l'Affaire du vapeur *Wimbledon* (*C.P.J.I.*, série A, nº 1, p. 30 et 33). La même Cour a défini plus tard son attitude de principe à ce sujet dans ses arrêts nº 8 du 26 juillet 1927 (compétence) et nº 13 du 13 septembre 1928 (fond) à propos de l'Affaire relative à l'usine de Chorzów (*C.P.J.I.*, série A, nº 9, p. 21, et nº 17, p. 29). Dans le deuxième de ces arrêts, elle a indiqué que « c'est un principe de droit international, voire une conception générale du droit, que toute violation d'un engagement comporte l'obligation de réparer [...] ». La Cour internationale de justice a réaffirmé expressément le principe énoncé par la Cour permanente dans son avis consultatif du 11 avril 1949 sur la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 184). Elle en a fait également application dans son arrêt du 9 avril 1949 dans l'Affaire du détroit de Corfou (*ibid.*, p. 23).

Dans la jurisprudence arbitrale, l'idée que tout comportement internationalement illicite fait naître d'une manière uniforme un rapport juridique entre l'Etat coupable et l'Etat lésé, rapport caractérisé par le droit de ce dernier de demander une réparation adéquate, a été énoncée bien des fois. Qu'il suffise de rappeler, à ce propos, le rapport de l'arbitre M. Huber, en date du 1er mai 1925, dans l'Affaire des réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1], p. 641), et la décision déjà citée du 22 octobre 1953 de la Commission de conciliation italo-américaine dans l'Affaire Armstrong Cork Company (*ibid.*, vol. XIV [numéro de vente : 65.V.4], p. 163), où, en citant l'opinion de Strupp, la Commission caractérise les actions illicites comme « produisant la responsabilité de ceux qui les accomplissent et autorisant l'Etat qui a subi ou dont les sujets ont subi un dommage à demander réparation ».
Quant à la pratique des Etats, il y a lieu de mentionner avant tout le fait que l'article 3 de la IVe Convention de La Haye de 1907 sur les lois et les coutumes de la guerre sur terre prévoyait que le belligérant qui violerait les dispositions du Règlement serait « tenu à indemnité s'il y a lieu ». L'article 12 de la Convention de Genève de 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 147) prévoit la responsabilité de l'Etat, mais n'indique pas comment se traduit cette responsabilité. Toujours à ce propos, on peut aussi rappeler une fois de plus, par rapport au secteur particulier de la responsabilité internationale pour dommages aux étrangers, le consentement général exprimé sur le point II de la demande d'informations adressée aux Etats par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, aux termes duquel « un Etat qui manquerait de se conformer à cette obligation [...] engagerait sa responsabilité et devrait réparation en la forme qui pourrait être appropriée » (SDN, *Bases de discussion...* [*op. cit.*], p. 20 et suiv.; et *Supplément au tome III* [C.75(a).M.69(a). 1929.V], p. 2 et 6). Selon l'article III adopté en première lecture par la Troisième Commission de la Conférence, « la responsabilité internationale de l'Etat comporte le devoir de réparer le dommage subi [...] » (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3).

Il est à remarquer, toutefois, que si la jurisprudence internationale et la pratique des Etats permettent sans aucun doute d'établir la conclusion que le droit international général fait naître du fait illicite international l'obligation pour l'Etat coupable de réparer, ce serait par contre solliciter la signification de cette jurisprudence et de cette pratique que de vouloir en tirer aussi la conclusion que la naissance d'une telle obligation serait nécessairement la seule conséquence rattachée par le droit international général à un fait internationalement illicite. En réalité, cette idée a son origine dans une conception déterminée de l'ordre juridique en général, et de l'ordre juridique international en particulier.

[23] C'est la théorie bien connue d'Anzilotti (*Teoria generale...* [*op. cit.*], p. 62 et suiv., 81 et 82; *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers*, Paris, Pédone, 1906, réimprimé dans *Scritti...* [*op. cit.*], p. 161; *Corso...* [*op. cit.*], p. 385 et 386). Une façon de voir analogue est défendue dans des ouvrages spécifiquement consacrés à la matière quoique, en partie, déjà quelque peu anciens (P. Schoen, *op. cit.*, p. 22, 122 et 123; K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch...* [*op. cit.*], p. 217; Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 115 et 116; C. Eagleton, *op. cit.*, p. 182; R. Laïs, « Die Rechtsfolgen völkerrechtlicher Delikte », Institut für internationales Recht an der Universität Kiel, *Erste Reihe Vorträge und Einzelschriften*, Berlin, Stilke, 1932, Heft 18, p. 19 et 20; etc.), mais on la retrouve aussi, avec les différences normales d'auteur à auteur, dans des traités et des monographies récemment parus, comme ceux de G. Schwarzenberger, *International Law*, 3e éd., Londres, Stevens, 1957, vol. I, p. 568 et suiv.; de A. Schüle, « Völkerrechtliches Delikt », *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2e éd., Berlin, de Gruyter, 1960, t. I, p. 337 et suiv.; de D. P. O'Connell, *International Law*, Londres, Stevens, 1965, vol. II, p. 1019 et suiv.; et de E. Jiménez de Aréchaga, *International Responsibility... (op. cit.)*, p. 533, 564 et suiv.

34. Dans le cadre de cette façon de voir, l'on n'admet pas la possibilité d'une véritable sanction que l'Etat lésé lui-même ou, éventuellement, un sujet tiers, auraient la faculté d'infliger à l'Etat auteur du délit. Si l'on conçoit que l'applicabilité d'un acte de contrainte puisse découler d'un fait illicite, c'est seulement en tant que moyen d'exécution forcée, visant, comme tel, à assurer par la contrainte que l'Etat récalcitrant exécute ses obligations, mais non pas en tant que « sanction » au sens propre du terme, c'est-à-dire ayant une finalité répressive [24]. La responsabilité internationale, en conclusion, serait caractérisée par l'unité du rapport juridique découlant d'un fait illicite [25] : un rapport obligatoire dans lequel, à des aspects de nature réintégrative ou compensatoire pourraient se joindre des aspects afflictifs, sans toutefois que cette distinction soit aisée et sans qu'elle revête un intérêt autre que théorique [26].

35. Une autre façon de voir, avancée par certains auteurs sur un fondement essentiellement théorique, aboutit à une position presque diamétralement opposée à celle que l'on vient de décrire, et ce en dépit du fait qu'elle maintient elle aussi, quoique d'une manière entièrement différente, l'idée d'un rapport juridique unique qui découlerait du fait illicite et rentrerait ainsi dans la notion de responsabilité. En partant de l'idée de l'ordre juridique comme ordre de contrainte, cette conception voit précisément dans un acte de contrainte non seulement l'unique forme possible de sanction, mais aussi la seule conséquence juridique découlant directement du fait illicite. L'obligation de réparer ne serait — dans aucun système de droit, d'ailleurs — autre chose qu'un devoir subsidiaire, inséré entre le fait illicite et l'application de l'acte de contrainte, en droit interne par la loi et en droit international par un accord éventuel entre l'Etat coupable et l'Etat lésé. Le droit international général ne rattacherait donc au fait illicite la naissance d'aucun rapport de nature obligatoire entre l'Etat coupable et l'Etat lésé, mais autoriserait ce dernier à réagir au fait illicite du premier en lui appliquant une sanction, et cela au sens propre de ce terme [27].

---

[24] Il s'ensuit que lorsque les partisans de cette conception traitent, par exemple, dans le droit international général, d'une institution telle que les représailles — qu'elles soient pacifiques ou armées —, ils ont tendance à y voir non pas une forme de sanction pouvant avoir, en tant que telle, une finalité propre d'affliction et de répression (comme pourtant l'indique si bien le terme anglais « retaliation »), mais uniquement un moyen de contrainte utilisé aux fins d'obtenir l'exécution ou le rétablissement du droit lésé, ou encore la réparation du préjudice subi. Voir, par exemple, K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 195 et suiv., et *Eléments du droit international public : universel, européen et américain*, Paris, Editions internationales, 1930, vol. I, p. 345; Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 117; et G. Balladore Pallieri, « Gli effetti dell'atto illecito internazionale », *Rivista di Diritto Pubblico - La Giustizia Amministrativa*, Rome, janvier 1931-IX, fasc. 1, p. 64 et suiv.

[25] P. Reuter (« Principes de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1961-II*, Leyde, Sijthoff, 1962, t. 103, p. 584 et suiv.) met bien en lumière cet aspect de la théorie, qu'il appelle l' « unité de la théorie de la responsabilité ». Pour lui, « l'absence d'une distinction entre la responsabilité pénale et la responsabilité civile n'est en droit international que la conséquence de l'absence d'autorité ayant pour fonction propre de défendre les intérêts communs ».

[26] L'unité de la théorie qui voit dans la naissance d'un rapport de nature obligatoire la conséquence unique du fait illicite international n'est pas affectée par le fait que certains auteurs parlent d'un aspect pénal de la responsabilité à propos des caractères particuliers que prend parfois le contenu de l'obligation que doit remplir l'Etat auteur du comportement illicite et que l'on désigne sous le nom de « satisfaction » (voir par exemple G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, 7e éd., Padoue, CEDAM, 1967, p. 357 et 358; Ch. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 1953, p. 344 et suiv.; P. Reuter, *La responsabilité internationale*, Paris, 1956-1957, p. 191 et 192). En réalité, on emploie là un terme différent pour distinguer une forme de réparation morale par rapport à une réparation ayant un contenu essentiellement économique. Sur ce point, voir P.-A. Bissonnette, *La satisfaction comme mode de réparation en droit international* (thèse présentée à l'université de Genève), 1952.

De même, l'unité de la théorie en question n'est pas atteinte par l'assertion que certains auteurs font — non sans rencontrer une forte opposition — de la possibilité que l'obligation qui surgit à la charge de l'Etat coupable d'un fait illicite comprenne aussi ce qu'on appelle des « penal damages ». Par ce terme, on entend désigner le caractère de vraie et propre peine pécuniaire que semblent revêtir certaines indemnisations demandées et parfois accordées. Parmi les auteurs qui partagent cette idée, voir J. H. Ralston, *The Law and Procedure of International Tribunals*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 1926, p. 267 et suiv.; E. M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* ou *The Law of International Claims*, New York, The Banks Law Publishing Co., 1928, p. 419; C. Eagleton, « Measures of Damages in International Law », *Yale Law Journal* (New Haven [Conn.]), vol. XXXIX, novembre 1929, N° 1, p. 61 et suiv., et « International Organization and the Law of Responsibility », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950-I*, Paris, Sirey, 1951, t. 76, p. 379 et 380; Briggs, « The Punitive Nature of Damages in International Law and State Responsibility... », *Essays in Political Science in honour of W. W. Willoughby*, Oxford, 1937, p. 339 et suiv.; L. Oppenheim, *International Law : A Treatise*, 8e éd. [Lauterpacht], Londres, Longmans, Green, 1955, vol. I, p. 354 et 355; P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université, Georg et Cie, 1954, t. II, p. 81; D. P. O'Connell, *op. cit.*, p. 1205 et suiv. L'idée d'attribuer à ces formes de « damages » un « but franchement répressif » et un caractère de châtiment avait été suivie par F. V. García Amador dans son premier rapport à la Commission du droit international sur la responsabilité de l'Etat (*Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 184 et suiv., doc. A/CN.4/96, par. 49 et suiv.), dans son cours « State Responsibility : Some New Problems » (*Recueil des cours..., 1958-II*, Leyde, Sijthoff, 1959, t. 94, p. 396 et 397), et dans son sixième rapport à la Commission (*Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II, p. 37 et suiv., doc. A/CN.4/134 et Add.1, par. 140 et suiv.). Critique à l'égard des prétendus « punitive damages », quoique plutôt nuancée, est la position de C. Th. Eustathiades (« Les sujets du droit international et la responsabilité internationale - Nouvelles tendances », *Recueil des cours..., 1953-III*, Leyde, Sijthoff, 1955, t. 84, p. 434 et 435). Pour la thèse selon laquelle le droit international n'admet pas de « penal damages », voir B. Cheng, *General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals*, Londres, Stevens, 1953, p. 234 et 235.

[27] Cette thèse a été progressivement développée par H. Kelsen : « Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht », *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Vienne, Springer, 1932, vol. XII, Heft 1, p. 545 et 546, et 568 et 569 : *Principles of International Law*, 2e éd., New York, Holt, Reinehart and Winston, 1966, p. 18 et 19; et « Théorie du droit international public », *Recueil des cours..., 1953-III*, Leyde, Sijthoff, 1955, t. 84, p. 19 et suiv., 29 et suiv. Les sanctions prévues par le droit international général classique sont, suivant Kelsen, les représailles et la guerre. Pour lui, l'Etat qui applique la sanction agirait en tant qu'organe d'une communauté internationale décentralisée. La Charte des Nations Unies, par contre, prévoit, de l'avis de Kelsen, le monopole de la force au profit de l'Organisation. La thèse avancée par Kelsen a été reprise intégralement par A. Carlebach (*Le problème de la faute et sa place dans la norme du droit international*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 2 et suiv.). P. Guggenheim (*op. cit.*, p. 63) se prononce lui aussi en principe dans le même sens, mais avec beaucoup plus d'adhérence

36. Il est, enfin, une troisième conception qui, sans se rallier à l'une ou à l'autre des deux autres positions extrêmes, reconnaît ce qu'il y a de fondé dans chacune d'elles, tout en faisant ressortir en même temps qu'elles ne donnent qu'une description partielle et incomplète des conséquences du fait illicite telles qu'elles se manifestent dans la réalité de la vie internationale. Partant, cette manière de voir s'éloigne des deux précédentes pour mettre en évidence que, dans tout système de droit, le fait illicite est susceptible de donner lieu non pas à un type unique de rapports juridiques, mais à une double forme de rapports, caractérisés chacun par des situations juridiques différentes des sujets qui y interviennent. Pour ce qui concerne, en particulier, l'ordre juridique international, il rattache, lui aussi, en principe, à un fait illicite international le même genre de conséquences que celles qu'un ordre juridique interne rattache en général à un fait de cette nature. Ce sont des conséquences distinctes qui reviennent, selon les cas, soit à conférer au sujet dont les droits ont été violés par le fait illicite le droit subjectif d'exiger de l'auteur de ce fait une réparation, toujours au sens étendu de ce terme, soit à attribuer à ce même sujet ou, éventuellement, à un sujet tiers la faculté d'infliger une sanction au sujet qui a eu un comportement illicite. Dans le permier cas, c'est le sujet auteur du comportement illicite qui *doit* agir pour en effacer les conséquences; dans le deuxième, c'est le sujet lésé par le fait illicite qui *peut* agir pour en châtier l'auteur. Car par « sanction » l'on veut entendre ici l'application d'une mesure qui, tout en n'étant pas nécessairement un acte de contrainte et n'impliquant pas nécessairement l'emploi de la force, est néanmoins caractérisée par le fait d'avoir — en partie du moins — pour finalité d'infliger un châtiment. Une telle finalité ne s'identifie donc pas avec la recherche coercitive de l'exécution de l'obligation, ou bien de la réintégration du droit lésé ou du dédommagement [28].

37. Il est, partant, évident, pour ceux qui adoptent cette conception, qu'il est exact de qualifier de « droit subjectif » la situation juridique particulière du sujet lésé consistant à pouvoir légitimement exiger une réparation : cette situation juridique fait logiquement pendant à l'obligation mise à la charge de l'auteur du fait illicite. Par contre, il n'en est pas ainsi de l'autre situation juridique, consistant à pouvoir légitimement appliquer une sanction, et que l'on qualifierait plutôt de « faculté juridique ». Dans le permier cas, c'est un rapport juridique nouveau, de nature obligatoire, qui s'instaure à la suite du fait illicite; dans le deuxième cas, c'est une relation nouvelle, elle aussi, mais ayant évidemment une nature différente. Pour autant donc que l'on parle d'un fait illicite international comme d'un fait donnant lieu en droit à une responsabilité internationale, on doit entendre par le terme synthétique de responsabilité (toujours selon cette manière de voir) la situation d'un sujet de droit

---

à la réalité. Pour cet auteur aussi, l'obligation de réparer n'est pas la « sanction » du délit et n'est pas non plus la conséquence prévue par le droit international général pour un fait illicite. La réparation serait une obligation à convenir par traité particulier. Toutefois, en se séparant sur ce point de l'opinion de Kelsen, Guggenheim considère comme obligatoire, pour l'Etat, de présenter sa réclamation avant de recourir à des mesures coercitives telles que la guerre ou les représailles. Il est à remarquer aussi que pour cet auteur les actes coercitifs du droit international ne pourraient pas être considérés comme des « peines » au sens du droit pénal, car il leur manque pour cela le caractère « rétributif et préventif » et parce qu'ils ne se distinguent pas de l'exécution forcée (*ibid.*, p. 83). Dans ce contexte, voir aussi A. V. Freeman, *The International Responsibility of States for Denial of Justice*, Londres, Longmans, Green, 1938, p. 17 et suiv., 571 et suiv.

[28] Sur l'existence, en droit international, de sanctions proprement dites (en entendant par ce terme des actes répressifs dotés, dans ce sens, d'un caractère indéniablement pénal), voir en particulier R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours..., 1939-II*, Paris, Sirey, 1947, t. 68, p. 527 et suiv.; L. Oppenheim, *op. cit.*, p. 356 et suiv.; C. Th. Eustathiades, « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 442 et suiv., p. 448 et 449; G. Morelli, *op. cit.*, p. 363; W. Wengler, *op. cit.*, p. 551 et 552.

La science soviétique moderne du droit international (voir A. N. Traïnin, *Zachtchita mira i borba s prestoupleniami protiv tchelovetchestva* [Défense de la paix et lutte contre les actes criminels accomplis envers l'humanité], Moscou, Institut de droit Vychinsky de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, 1956, p. 41 et suiv.; G. I. Tunkin, *Droit international...* [*op. cit.*], p. 202 et suiv., « Alcuni nuovi problemi della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale », Istituto di Diritto Internazionale e Straniero della Università di Milano, *Communicazioni e Studi*, Milan, Giuffrè, 1963, t. XI [1960-1962], p. 16 et suiv., et *Teoria...* [*op. cit.*], p. 447 et suiv.; et Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 424 et suiv.) critique vigoureusement la conception d'une responsabilité pénale des Etats, telle qu'elle a été développée par certains auteurs (Pella, Donnedieu de Vabres, etc.). Toutefois, cette critique est surtout dirigée contre la transplantation trop facile en droit international de notions et d'institutions caractéristiques du droit interne et, plus encore, contre certaines tendances à la création d'organes supranationaux de « justice pénale internationale ». Par contre, elle n'entend nullement nier l'existence, en droit international, de sanctions ayant un caractère répressif et, par là, punitif. Les auteurs soviétiques (voir G. I. Tunkin, *Droit international...* [*op. cit.*], p. 224 et suiv., « Alcuni nuovi problemi... » [*op. cit.*], p. 45 et suiv., et *Teoria...* [*op. cit.*], p. 476 et suiv.; et Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 412 et suiv., et surtout p. 433 et suiv.) distinguent nettement, à propos des relations juridiques qui résultent du fait illicite international, d'une part celles qui comportent l'application de sanctions et, de l'autre, celles qui impliquent la simple obligation de réparer le préjudice. Ils critiquent même sévèrement l'ancienne théorie qui ignorait les « sanctions ». Pour certains d'entre eux (voir M. Rapoport. « K voprosou ob otvetstvennosti za prestouplenia protiv tchelovetchestva » [La question de la responsabilité en ce qui concerne les crimes contre l'humanité], *Vestnik Leningradskogo Universiteta* [Revue de l'université de Leningrad], nº 5, 1965, p. 81), les sanctions sont de véritables « peines », et lorsque la responsabilité comporte leur application, comme dans le cas d'une agression, elle devient une responsabilité « pénale ». Les autres auteurs déjà cités préfèrent parler d'une responsabilité « politique » et d'une responsabilité « matérielle » pour désigner les deux formes de conséquences possibles d'un fait illicite. Tunkin fait, cependant, quelques réserves au sujet de cette terminologie. Sur ce point spécifique donc, l'on peut constater que, abstraction faite des questions de terminologie, l'opinion des auteurs soviétiques se rapproche de celle des auteurs mentionnés au commencement de cette note.

En relation avec l'aspect terminologique ci-dessus évoqué, on peut rappeler que le Gouvernement tchécoslovaque, au dix-neuvième principe de la déclaration figurant dans le projet de résolution présenté par lui à la dix-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, au cours de l'examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats (*Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Annexes*, point 75 de l'ordre du jour, doc. A/C.6/L.505), employait le terme « responsabilité politique » pour caractériser la responsabilité de l'Etat par rapport à la « responsabilité criminelle » des « personnes physiques commettant des actions qualifiées par le droit international de crimes contre l'humanité ».

international devant faire face soit au droit qu'a un autre sujet d'exiger de lui une réparation, soit à la faculté que possède un autre sujet de lui infliger une sanction — et ce, au sens que l'on vient de donner à ces termes [29].

38. La position de principe que l'on vient de mentionner revient en dernière analyse à faire un rapprochement entre la réaction de l'ordre juridique international en présence d'un fait illicite et celle des autres ordres juridiques — en reconnaissant toutefois qu'en droit international il ne s'est pas établi, comme en droit interne, de distinction nette entre les actes de contrainte selon qu'ils ont une finalité de sanction proprement dite ou que leur but est d'imposer par la force à l'auteur du fait illicite l'exécution de ses obligations. Ces deux aspects, encore que théoriquement distincts et nettement indentifiables dans certaines hypothèses concrètes, se trouvent souvent réunis et confondus dans une même action. De même, les tenants de cette conception constatent eux aussi que le droit international — à cause de la nature propre de la société internationale et de ses sujets plutôt qu'en raison d'un prétendu et inexistant caractère primitif du droit international — n'a pas élaboré de distinction entre délit civil et délit pénal qui soit comparable à celle qu'a établie le droit interne [30].

39. Il n'est donc pas facile d'individualiser des catégories bien précises de faits illicites donnant lieu, les uns au seul « droit » de l'Etat lésé d'exiger de l'Etat coupable une réparation et les autres, en même temps, à la « faculté juridique » d'appliquer à cet Etat un sanction. Ce que l'on peut dire, c'est que le droit international moderne a été marqué par une évolution tendant à exclure progressivement la faculté de recourir à des mesures de contrainte en tant que réaction à des faits illicites moins graves et surtout purement économiques; plus généralement, on doit reconnaître aussi une tendance manifeste à limiter la faculté de l'Etat lésé de recourir unilatéralement à l'application de sanctions [31]. Ce qui semble aussi se dégager clairement de la pratique des Etats, c'est l'existence d'un ordre de priorité entre les deux conséquences possibles d'un fait internationalement illicite, dans le sens que la demande de réparation doit, en règle générale, précéder l'application d'une sanction, même là où ce recours à une sanction serait en principe admis [32]. L'offre par l'Etat coupable d'une réparation adéquate — c'est-à-dire tendant à effacer dans la mesure du possible les conséquences du comportement illicite — doit normalement lui permettre d'éviter la sanction. Ce principe n'empêche pas, bien entendu, de reconnaître qu'il peut y avoir des cas exceptionnels dans lesquels la faculté de réagir en présence d'un fait internationalement illicite par l'application d'une sanction doit nécessairement pouvoir être utilisée immédiatement et ne saurait être soumise à une tentative préalable visant à obtenir réparation, surtout si cette tentative était *a priori* dépourvue de toute perspective réelle de succès [33]. Selon certains auteurs, d'ailleurs, il y aurait aussi des hypothèses où un Etat reconnu coupable de faits illicites particulièrement graves pourrait se trouver dans la situation de devoir faire face à la fois à des sanctions qui lui seraient infligées et à une obligation de réparer [34].

40. En dépit des divergences de vues que l'on vient d'indiquer, les différentes conceptions de la responsabilité se rejoignent quand même pour admettre que tout fait illicite international provoque la naissance de relations juridiques nouvelles entre l'Etat auteur du fait en question et l'Etat lésé. Cela n'exclut nullement, comme on l'a déjà indiqué, qu'à côté de ces relations d'autres puissent

---

[29] Cette conception a été formulée par l'auteur du présent rapport dès ses premières études sur la responsabilité internationale. Voir R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 426 et 427, 524 et suiv. La même conception est défendue par G. Sperduti (« Introduzione allo studio delle funzioni della necessità nel diritto internazionale », *Rivista di diritto internazionale*, Padoue, série IV, vol. XXII, fasc. I-II, 1943, p. 22 et suiv.), par C. Th. Eustathiades (« Les sujets... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 429 et suiv.), par A. P. Sereni (*Diritto internazionale*, Milan, Giuffrè, 1962, t. III, p. 1541 et 1542), et par G. Morelli (*op. cit.*, p. 356 et suiv., 361 et suiv.). Des opinions qui, dans leur substance, se rapprochent de celle dont on parle se retrouvent chez L. Oppenheim (*op. cit.*, p. 356 et suiv.), A. Verdross (*op. cit.*, p. 398 et suiv., 424 et suiv., 647 et suiv.), G. Dahm (*Völkerrecht*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1961, t. III, p. 265 et suiv.), W. Wengler (*op. cit.*, p. 499 à 503), D. B. Levin (*Otvetstvennost gossoudarstv v sovremennom medounarodnom prave*, Moscou, Izdatelstvo Medounarodnye otnotcheniya, 1966, p. 9 et 10), et les auteurs du tome V du *Kours mejdounarodnogo prava* (Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*), qui opposent (p. 426 et suiv.) les « sujets du délit international » aux « sujets des prétentions juridiques » qui naissent en cas de responsabilité internationale.

[30] R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 530 et 531.

[31] Voir à ce sujet G. Dahm, *op. cit.*, p. 266; W. Wengler, *op. cit.*, p. 504 et suiv.

[32] Ce principe a été clairement exprimé par la pratique internationale et par la jurisprudence, surtout dans la sentence arbitrale du 31 juillet 1928 relative à l'Affaire de la responsabilité de l'Allemagne à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du Sud de l'Afrique (incident de Naulilaa) [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1), p. 1027 et 1028]. Voir, pour un exposé de la pratique, L. Reitzer, *La réparation comme conséquence de l'acte illicite en droit international*, Paris, Sirey, 1938, p. 36 et suiv.

[33] Voir, pour des exemples de cas dans lesquels cette situation peut se produire, surtout pendant l'état de guerre : R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 526 et suiv.; P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 65 et 66.

[34] Cette manière de voir semble se trouver à la base du dix-neuvième principe de la déclaration figurant dans le projet de résolution présenté par le Gouvernement tchécoslovaque à la dix-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies (pour référence, v. ci-dessus note 28). Le principe était ainsi libellé :

« *Le principe de la responsabilité de l'Etat*

« L'Etat est tenu responsable de la violation des normes du droit international, surtout s'il s'agit d'actions mettant en danger la paix et la sécurité et les relations amicales entre les peuples, de même qu'en cas d'actions violant les droits légitimes d'autres Etats et de leurs citoyens.

« L'Etat qui viole le droit international est obligé de réparer, sous une forme appropriée, le dommage causé, en portant de même la responsabilité politique respective. Indépendamment de la responsabilité de l'Etat, les personnes physiques commettant des actions qualifiées par le droit international de crimes contre l'humanité en porteront la responsabilité criminelle. »

Une telle formulation a eu l'adhésion des auteurs du tome V du *Kours mejdounarodnogo prava* (Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*), p. 411 et 412. La thèse de la double conséquence pour les violations particulièrement graves a été défendue par les mêmes auteurs aux pages 429 et suivantes du même ouvrage. Voir aussi G. I. Tunkin (« Alcuni nuovi problemi... », *Communicazioni e Studi* [*op. cit.*], p. 38) et D. B. Levin (*Otvetstvennost gossoudarstv...* [*op. cit.*], p. 115).

s'en instaurer entre le premier de ces deux Etats et d'autres sujets du droit international. Ce qui paraît devoir être exclu, du moins au stade actuel des relations internationales, c'est que le droit international général puisse créer, à la suite d'un fait illicite international, un rapport juridique entre l'Etat coupable et la communauté internationale comme telle, à l'instar du rapport auquel le droit interne donne naissance entre l'auteur du délit et l'Etat lui-même. Un effet de ce genre ne peut exister en droit international tant que ce droit ne connaît pas une personnification de la communauté internationale en tant que telle. Mais cette situation n'a certainement pas empêché le droit international de prévoir, dans certaines hypothèses, qu'un fait illicite international donné soit source de rapports juridiques nouveaux, non seulement entre l'Etat coupable et l'Etat lésé, mais aussi entre le premier Etat et d'autres Etats ou, surtout, entre l'Etat en question et des organisations d'Etats [35]. Le développement de l'organisation internationale a amené — déjà avec la Société des Nations, mais surtout avec l'Organisation des Nations Unies — à envisager la possibilité, pour l'Etat auteur d'un fait illicite international d'une certaine nature et d'une certaine importance, d'être placé dans une relation juridique nouvelle non seulement avec l'Etat victime, mais aussi avec l'Organisation. Il peut se trouver ainsi soumis à la faculté, voire même au devoir, de cette dernière et de ses membres de réagir contre le comportement internationalement illicite par des sanctions collectivement décidées.

41. A propos de cette dernière constatation, il faut signaler aussi la tendance grandissante d'un groupe d'auteurs à individualiser, à l'intérieur de la catégorie générale des faits internationalement illicites, certains types de faits tellement graves et tellement préjudiciables, non pas pour un seul Etat mais pour tous, que l'Etat qui les aurait accomplis serait automatiquement tenu pour responsable envers la totalité des Etats. On serait tenté de mettre cette manière de voir [36] en rapport avec l'affirmation faite récemment par la Cour internationale de Justice, dans son arrêt du 5 février 1970 dans l'*Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Co., Ltd.*, de l'existence de certaines obligations internationales des Etats qui sont opposables *erga omnes*, c'est-à-dire à l'ensemble de la communauté internationale. Selon les termes mêmes employés par la Cour :

> Ces obligations découlent par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide, mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l'esclavage et la discrimination raciale [37].

Des idées de cette nature mériteraient peut-être un approfondissement, car il ne semble pas que, dans la pensée des auteurs en question, il soit toujours clairement précisé si le rapport qui s'instaurerait dans les cas envisagés avec la généralité des Etats serait la conséquence d'une règle de droit international général et coutumier ou, au contraire, d'une règle de droit conventionnel. Il n'est pas très clair non plus si ce même rapport se créerait avec les Etats pris *ut singuli* ou plutôt en tant que membres d'une organisation internationale, à laquelle incomberait seule la décision quant aux suites à donner. Toujours est-il que ces opinions revêtent un intérêt particulier, et en tant qu'elles révèlent une évolution vers une ébauche de personnification de la communauté internationale, et en tant qu'élément permettant de déterminer progressivement, dans le cadre général de la notion de fait illicite international, les contours d'une notion de « crime » de droit international. Cette notion paraît d'ailleurs consacrée par le deuxième alinéa du premier des principes contenus dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale le 24 octobre 1970 par sa résolution 2625 (XXV). Ledit alinéa est libellé comme suit :

> « Une guerre d'agression constitue un *crime* contre la paix, qui engage la responsabilité en vertu du droit international » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne).

42. Les différentes questions qui se posent à propos des relations juridiques naissant à la suite d'un fait illicite international et qui entrent ainsi dans la notion de responsabilité internationale, ainsi que les divergences de

---

[35] Voir, à ce sujet, les remarques de Guggenheim (*op. cit.*, p. 99 et suiv.), d'Eustathiades (« Les sujets... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 433), de Sereni (*op. cit.*, p. 1514 et 1542), de Wengler (*op. cit.*, p. 500, 506 et suiv., 580 et suiv.), de Tunkin (*Droit international...* [*op. cit.*], p. 191 et 220 et suiv., « Alcuni nuovi problemi... », *Communicazioni e Studi* [*op. cit.*], p. 39 et suiv., et *Teoria...* [*op. cit.*], p. 430 et 470 et suiv.) [ces remarques ont été reprises et développées par M. Ouchakov lors de la discussion du premier rapport à la vingt et unième session de la Commission (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. I, p. 120, 1012e séance, par. 37 à 39)], et des auteurs du tome V du *Kours...* (Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 432 et suiv.).

[36] Celle-ci a été particulièrement développée par la doctrine soviétique. D. B. Levin (« Problema otvetstvennosti v nauke mejdounarodnogo prava », *Isvestiia Akademii Naouk SSSR*, n° 2, 1946, p. 105, et « Ob otvetstvennosti gossoudarstv v sovremennom mejdounarodnom prave », *Sovetskoïe gossoudarstvo i pravo*, Moscou, n° 5, mai 1966, p. 75 et 76 [a]) distingue « entre les simples violations du droit international et les crimes internationaux qui sapent ses assises mêmes et ses principes les plus importants ». Il indique comme tels « le génocide, l'agression, l'oppression coloniale ». G. I. Tunkin (*Droit international...* [*op. cit.*], p. 220 et suiv., « Alcuni nuovi problemi... », *Communicazioni e Studi* [*op. cit.*], p. 39 et suiv., et *Teoria...* [*op. cit.*], p. 472 et suiv.), qui rappelle justement à ce propos l'opinion de certains auteurs anciens tels que Heffter et Bluntschli, met l'accent surtout à cette fin, sur les menaces à la paix, les actes de rupture de la paix et les actes d'agression. Les auteurs du tome V du *Kours*. . mentionnent dans ce même contexte aussi les attentats à la liberté des peuples, tels que l'oppression coloniale, l'étouffement par la force de mouvements de libération nationale, l'*apartheid* et la discrimination raciale, le génocide, ainsi que le fait d'être les premiers à employer des armes de destruction massive (Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 421 et 422).

Il est à remarquer que, dans la doctrine britannique, un auteur comme Lauterpacht (voir L. Oppenheim, *op. cit.*, p. 355 et 356) opte pour une distinction rappelant celle qui est faite par les auteurs soviétiques et tchécoslovaques, et donne comme exemple de « crimes » internationaux le massacre d'étrangers résidant dans le territoire de l'Etat et le fait de préparer et de déclencher une guerre d'agression.

---

[a] Pour un résumé en français, v. *L'URSS et les pays de l'Est*, Paris, CNRS, 1967 vol. VIII, n° 2, p. 340 et suiv.

[37] *C.I.J. Recueil 1970*, p. 32

vues qui subsistent à leur égard, n'ont pas été exposées aux paragraphes qui précèdent — lesquels suivent de près l'exposé déjà fait dans le deuxième rapport [38] — en raison de la conviction que la Commission aurait à prendre position sur ces mêmes questions dès le début de ses travaux, et ce dès le moment où elle formulerait le principe général de base en matière de responsabilité des Etats. Le Rapporteur spécial a toujours pensé que cette règle devait être formulée d'une manière aussi synthétique que possible, et il se trouve confirmé dans cette conviction par la position prise à ce sujet par la Commission lors du débat de la vingt-deuxième session. Le principe à établir dès le début est le principe unitaire de la responsabilité, qui doit pouvoir être invoqué en toute hypothèse. En le présentant, on ne doit nullement s'engager dans la distinction de catégories différentes de faits illicites et de conséquences de ces faits. Si, donc, on a donné une fois de plus les détails énoncés plus haut, c'est que l'on croit nécessaire que la Commission ait présent à l'esprit, tout au long de ses travaux sur ce sujet, le caractère extrêmement complexe de la notion de responsabilité pour fait internationalement illicite : une notion à propos de laquelle, au surplus — comme l'ont reconnu aussi bien la Commission du droit international que la Sixième Commission de l'Assemblée générale —, les exigences d'un développement progressif du droit international peuvent se manifester, à côté de celles d'une codification pure et simple, avec plus de force que par rapport à d'autres notions.

43. La Commission sera évidemment appelée à prendre position sur toutes ces questions, comme elle l'a décidé à la suite de la discussion sur le premier rapport à la vingt et unième session [39], lorsque, dans la deuxième phase de son étude de la matière, elle devra passer précisément à la définition du contenu, des formes et des degrés de la responsabilité des Etats pour fait illicite international. Toutefois — le Rapporteur spécial le soulignait dans son deuxième rapport —, il n'est pas exclu que l'incidence de ces questions puisse apparaître déjà, dans une certaine mesure, dès la première phase, consacrée à la détermination de la notion du fait illicite international en tant que fait générateur d'une responsabilité internationale de l'Etat. Lors de l'examen du deuxième rapport, la Commission a unanimement reconnu que, précisément aux fins d'une définition du principe fondamental en matière de responsabilité pour fait internationalement illicite, il est indispensable de tenir compte de ce fait et d'adopter une formule qui, dans sa simplicité, évite de préjuger d'une manière ou d'une autre les questions que la Commission aura à trancher plus tard [40]. Dans son commentaire du principe en question, la Commission mettra donc en évidence que, par l'emploi du terme « responsabilité internationale », elle entend désigner, globalement et sans prendre position, *toutes les formes de relations juridiques nouvelles qui peuvent naître en droit international du fait illicite d'un Etat* — que ces relations se limitent à un rapport entre l'Etat auteur du fait illicite et l'Etat directement lésé ou qu'elles s'étendent aussi à d'autres sujets du droit international, et qu'elles soient centrées autour de l'obligation pour l'Etat coupable de rétablir l'Etat lésé dans son droit et de réparer le préjudice causé, ou bien aussi autour de la faculté pour l'Etat lésé lui-même ou pour d'autres sujets d'infliger à l'Etat coupable une sanction admise par le droit international.

44. En ce qui concerne l'autre expression dont la Commission est appelée à se servir dans la définition du principe de base en matière de responsabilité internationale, à savoir celle qui doit désigner le type de fait générateur de responsabilité auquel on se réfère, une question de terminologie peut se poser, et le Rapporteur spécial avait tenu à l'indiquer dans son deuxième rapport. A cette occasion, il avait souligné que les termes employés dans la pratique et dans la doctrine des différents pays n'étaient pas les mêmes, et que dans une même langue des mots différents étaient parfois utilisés, tout en étant uniformément accompagnés du qualificatif « international » [41]. Ainsi, les auteurs de langue française parlent tantôt de « délit » et tantôt d'« acte illicite » ou de « fait illicite » [42]. De même, la doctrine de langue italienne se sert parfois du terme « delitto » et plus souvent de « atto illecito » ou de « fatto illecito » [43]. La doctrine de langue espagnole utilise les termes « delito », « acto ilícito » et « hecho

---

[38] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 189, doc. A/CN.4/233.

[39] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 242, doc. A/7610/Rev.1, par. 81.

[40] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 328, doc. A/8010/Rev.1, par. 73.

[41] Sur ces questions de terminologie, voir particulièrement I. von Münch, *Das Völkerrechtliche Delikt in der Modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Francfort-sur-le-Main, Keppler, 1963, p. 11 et suiv.

[42] L'expression « délit international » est employée par G. Scelle (*Précis de droit des gens - Principes et systématique*, Paris, Sirey, 1934, IIe part., p. 61). Elle se retrouve dans les réponses faites par certains gouvernements (Suisse, Pays-Bas) aux différents points de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de 1930 (SDN, *Bases de discussion...* [*op. cit.*], p. 13, 65), et aussi dans des textes français, d'auteurs étrangers : K. Strupp, *Eléments... (op. cit.)*, p. 325 et suiv.; R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 415 et suiv.; Th. C. Eustathiades, « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 419 et suiv. Le terme « acte illicite » a été employé par H. Kelsen (« Théorie... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 16 et suiv.) comme équivalent français de l'allemand « Unrecht » et de l'anglais « delict ». Le terme « acte illicite » est utilisé de préférence par P. Guggenheim (*op. cit.*, p. 1 et suiv.) et par P. Reuter (« Principes... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 585, 590). L'expression « fait illicite » est employée par J. Basdevant (« Règles générales du droit de la paix », *Recueil des cours... 1936-IV*, Paris, Sirey, 1937, t. 58, p. 665 et suiv.), par J. L'Huillier (*Eléments de droit international public*, Paris, Rousseau, 1950, p. 354 et suiv.) et par Ch. Rousseau (*Droit international public*, Paris, Sirey, 1953, p. 361).

[43] D. Anzilotti (*Corso...* [*op. cit.*], p. 384 et suiv.) parle de « fatti illeciti internazionali ». R. Ago (« Illecito commissivo e illecito omissivo nel diritto internazionale », *Diritto internazionale*, Milan, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 1938, p. 9 et suiv.) et G. Morelli (*op. cit.*, p. 340 et suiv.) font de même. G. Balladore Pallieri (*op. cit., loc. cit.)*, A. P. Sereni (*op. cit.*, p. 1503 et suiv.) et R. Quadri (*Diritto internazionale pubblico*, 5e éd., Naples, 1968, p. 584 et suiv.) parlent d' « atti illeciti ».

ilícito »[44]. Chez les auteurs de langue anglaise, on trouve les termes « tort », « delict », « delinquency », « illegal conduct », « illegitimate », « illegal », « unlawful » ou « wrongful » « act » ou « act or omission »[45]. Les écrivains de langue allemande parlent de « Unrecht », de « Delikt » et de « unerlaubte Handlung »[46]. Chez les auteurs de langue russe, on trouve des expressions telles que « mejdounarodnii delikt », « nepravomernoe deistvie » ou « bezdeistvie », « nepravomernoe povedenie »[47]. Et l'on pourrait poursuivre cette énumération.

45. La Commission a consacré une attention particulière à ces aspects terminologiques à sa vingt-deuxième session. Face à une telle multiplicité d'expressions, il lui a paru préférable de s'en tenir, en principe, à la terminologie utilisée dans les rapports rédigés jusqu'ici par le Rapporteur spécial. Les membres de langue française ont été d'accord pour considérer l'expression « fait illicite international » (ou son équivalent « fait internationalement illicite ») comme généralement préférable à celle de « délit » ou à d'autres analogues, qui peuvent prendre parfois une coloration particulière par rapport à certains systèmes de droit interne. Ils sont aussi convenus avec le Rapporteur spécial que l'expression « fait illicite » paraissait plus correcte que celle d'« acte illicite », avant tout pour la raison matérielle que l'illicéité se manifeste souvent à propos d'une inaction, ce qui est mal indiqué par le terme « acte » — qui, de par son étymologie, évoque précisément l'idée d'action. D'autre part, et surtout du point de vue de la théorie du droit, cette préférence paraît devoir s'imposer, le terme « acte » étant normalement employé en droit pour désigner une manifestation de volonté destinée à produire les conséquences juridiques déterminées par cette volonté, ce qui n'est certes pas le cas pour un comportement illicite[48]. Pour les mêmes motifs, la majorité des membres de langue espagnole s'est prononcée en faveur des expressions « hecho ilícito internacional » et « hecho internacionalmente ilícito ». D'autres, par contre, à la Commission du droit international[49] et, plus tard, à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, ont exprimé leur préférence pour l'expression « acto ilícito ». Le Rapporteur spécial s'en remet, pour un choix définitif, aux experts de la langue castillane; il se permet, cependant, de penser que les raisons qui militent en faveur de l'emploi du terme « fait » plutôt que « acte » devraient être valables également pour les différents langages juridiques de dérivation latine. En ce qui concerne l'anglais, l'expression qui avait été utilisée auparavant comme équivalent de l'expression française « fait illicite international » (« fait internationalement illicite ») était celle de « international wrongful act » (« internationally wrongful act »). Les membres de la Commission qui sont de langue anglaise ont indiqué que ce terme leur apparaît toujours comme étant le plus approprié, le terme « fait » n'ayant pas un vrai équivalent en anglais. Pour le russe, la Commission a fait confiance aux membres de cette langue pour le choix des termes qui peuvent le mieux rendre la même idée. Il est évident, en tout cas — et il est à peine besoin de le rappeler —, que le choix d'une certaine terminologie plutôt que d'une autre est sans effet en ce qui concerne la détermination des conditions et des caractères d'un fait générateur de responsabilité internationale, ce à quoi seront précisément consacrés la plupart des articles de la première partie du projet.

46. Dans la jurisprudence arbitrale et dans la doctrine, on trouve parfois des définitions du principe de base en matière de responsabilité internationale qui, dans des termes qui varient, contiennent toujours l'affirmation qu'il ne saurait y avoir, en droit international, de res-

---

[44] S. Planas Suarez (*Tratado de derecho internacional público*, Madrid, Hijos de Reus, 1916, t. 1, p. 167) et A. Ulloa (*Derecho internacional público*, 4e éd., Madrid, Ediciones Iberoamericanas, 1957, t. II, p. 258) parlent de préférence de « hechos ilícitos »; J. Garde Castillo (« El acto ilícito internacional », *Revista española de derecho internacional*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1950, vol. III, no 1, p. 121 et suiv.) d'« acto ilícito »; Podestá Costa (*Manual de derecho internacional público*, Buenos Aires, 1947, p. 200 et suiv.) de « hechos lesivos »; L. M. Moreno Quintana et C. M. Bollini Shaw (*Derecho internacional público - Sistema nacional del derecho y política internacional*, Buenos Aires, Librería del Colegio, 1950, p. 166), de « delito internacional ». Dans la doctrine de langue portugaise, H. Accioly (*Tratado de direito internacional público*, 2e éd., Rio de Janeiro, 1956, t. I, p. 275) se sert du terme « acto ilícito ».

[45] Pour le terme « tort », voir G. Schwarzenberger (*op. cit.*, p. 562 et suiv.); pour « delict », voir H. Kelsen (*Principles...* [*op. cit.*], p. 7 et suiv.) et A. D. McNair (*International Law Opinions*, Cambridge, University Press, 1956, vol. II, p. 207); pour « delinquency », voir L. Oppenheim (*op. cit.*, p. 338 et suiv.); pour « illegal conduct », voir C. Eagleton (*The Responsibility of States...* [*op. cit.*], p. 6); pour « illegitimate act », voir A. Ross (*A Textbook of International Law*, Londres, Longmans, Green, 1947, p. 242); pour « illegal act », voir C. C. Hyde (*International Law chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, 2e éd., Boston, Little, Brown, 1947, vol. 2, p. 884) et I. Brownlie (*Principles of Public International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1966, p. 354); pour « unlawful act », voir B. Cheng (*op. cit.*, p. 170 et suiv.); pour « unlawful act of omission », voir E. Jiménez de Aréchaga (*op. cit.*, p. 534); et pour « wrongful act or omission », voir F. V. García Amador (« State Responsibility... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 377) et C. F. Amerasinghe (*State Responsibility for Injuries to Aliens*, Oxford, Clarendon Press, 1967, p. 39). Toutefois, l'expression « illicit action » est aussi employée, par exemple dans la jurisprudence de la Commission de conciliation italo-américaine (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIV [publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.4], p. 163).

[46] Le terme « Unrecht » est celui qu'emploient Kelsen (« Unrecht... », *Zeitschrift...* [*op. cit.*], p. 481 et suiv.), Verdross (*op. cit.*, p. 372 et suiv.) et Wengler (*op. cit.*, p. 489 et suiv.). Strupp (« Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch...* [*op. cit.*], p. 4 et suiv.) et la plupart des auteurs allemands anciens, suivis, parmi les plus modernes, par von Münch (*op. cit.*, p. 11 et suiv.) et par G. Dahm (*op. cit.*, p. 177 et suiv.), optent pour le terme « Delikt ». L'expression « unerlaubte Handlung » (conduite illicite) est utilisée par F. Klein (*Die mittelbare Haftung im Völkerrecht*, Francfort-sur-le-Main, Klostermann, 1941, p. 2).

[47] Le terme « délit » est employé par Levin (« Ob otvetstvennosti... », *Sovetskoïe...* [*op. cit.*], p. 339 du résumé en français); les expression « nepravomernoe deistvie » et « nepravomernoe bejdeistvie » (action et inaction illicites) par Tunkin (*Teoria...* [*op. cit.*], p. 431). Les auteurs du tome V du *Kours...* (Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*) emploient indifféremment (p. 420) les expressions « delikt » et « nepravomernoe povedenie » (comportement illicite).

[48] Voir, à ce sujet, R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 438 et suiv.

[49] Notamment M. Alcívar (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 229, 1080e séance, par. 22 à 24).

ponsabilité sans un fait illicite préalable[50]. En soumettant à la Commission son deuxième rapport, le Rapporteur spécial avait tenu à attirer l'attention sur l'opportunité d'éviter des formulations de ce genre, afin de ne pas suggérer l'idée erronée que, de l'avis de la Commission, la responsabilité ne pourrait naître que d'un fait illicite. Il est vrai, certes — ainsi qu'on l'a rappelé au paragraphe 20 de l'introduction du présent rapport —, qu'à la vingt-deuxième session la Commission, après une discussion prolongée, a confirmé sa décision précédente de consacrer pour le moment ses travaux à la seule responsabilité internationale pour fait illicite[51]. Mais il n'est pas moins vrai que la Commission a généralement reconnu l'existence de cas dans lesquels les Etats peuvent encourir une responsabilité internationale à la suite d'activités licites. C'est un point sur lequel — on l'a aussi rappelé au paragraphe 20 ci-dessus — plusieurs membres de la Commission du droit international [52] et également certains membres de la Sixième Commission ont insisté. Ainsi donc, comme on l'a fait pour le titre même de la présente section, il paraît particulièrement nécessaire d'adopter dans la définition du principe une formule qui, tout en indiquant que le fait illicite international est source de responsabilité, ne se prête pas à une interprétation susceptible d'exclure automatiquement l'existence d'une autre source possible de responsabilité internationale.

47. Avant de passer à l'énoncé proposé pour le principe général de base en matière de responsabilité internationale des Etats, le Rapporteur spécial, dans son deuxième rapport, avait cru opportun de mentionner un dernier point. La situation normale qui se produit à la suite d'un fait internationalement illicite — avait-il indiqué — est celle de la naissance d'une responsabilité internationale à la charge de l'Etat qui a été l'auteur de ce fait illicite. On sait, toutefois, qu'il y a des hypothèses particulières — à propos desquelles on parle habituellement de cas de responsabilité indirecte ou de responsabilité pour fait d'autrui — dans lesquelles la situation normale indiquée souffre une exception. Dans ces cas, en effet, la responsabilité qui suit un fait illicite déterminé n'est pas imposée à l'Etat qui a commis le fait, cet Etat n'ayant pas la libre détermination de sa conduite dans le domaine où le fait illicite a été commis. La responsabilité est alors mise à la charge d'un autre Etat, placé par rapport au premier dans une position où il est à même de contrôler l'action du premier et d'en limiter la liberté. Ces situations exceptionnelles, avait précisé le Rapporteur spécial, devront faire l'objet d'un examen à part, à l'occasion duquel la Commission décidera si, oui ou non, elles doivent être prévues par une règle particulière. A ce stade, la question qui se posait était seulement de savoir si, déjà dans la définition du principe général en matière de responsabilité, il serait nécessaire de veiller à adopter une formule qui laisse expressément ouverte la possibilité de prévoir aussi les hypothèses particulières où la responsabilité internationale est attribuée à un Etat différent de celui auquel est attribué le fait internationalement illicite. La Commission a discuté de cet aspect et, dans sa grande majorité, elle a paru disposée à reconnaître l'existence des hypothèses évoquées ainsi que la nécessité de leur faire une place dans l'ensemble du projet. Vu leur caractère exceptionnel, cependant, elle n'a pas cru qu'il faille déjà en tenir compte à ce stade initial, ni que la formulation du principe de base doive en être influencée.

48. En conclusion, et compte tenu de toutes les remarques faites par les membres de la Commission lors de la discussion préliminaire de ce sujet, le Rapporteur spécial propose de formuler comme suit l'article 1er du projet sur la responsabilité des Etats :

Article premier. — Principe reliant une responsabilité à tout fait internationalement illicite de l'Etat

Tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale.

2. Conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite

49. Ayant défini le principe général de base qui reconnaît dans tout fait internationalement illicite une source de responsabilité internationale de l'Etat, le problème se pose de déterminer, en corrélation avec ce principe, les conditions requises pour établir l'existence d'un fait internationalement illicite. A cette fin, on distingue traditionnellement les deux éléments suivants, qui doivent se trouver réunis :

a) Un élément qualifié généralement d'*élément subjectif* et constitué par un comportement qui doit être susceptible d'être rattaché non pas à l'individu ou au groupe d'individus qui l'a matériellement eu, mais à l'Etat en sa qualité de sujet du droit international.

b) Un élément habituellement qualifié d'*élément objectif* : l'Etat auquel le comportement en question a été juridiquement attribué doit, par ce comportement, avoir manqué à une obligation internationale qui était à sa charge.

---

[50] A deux reprises, par exemple, la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique, établie sur la base du Traité du 8 septembre 1923, a affirmé que :

« Selon le droit international, en dehors de toute convention, pour qu'un Etat puisse encourir une responsabilité, il est nécessaire qu'un fait illicite international lui soit imputé, c'est-à-dire qu'il existe une violation d'une obligation imposée par une norme juridique internationale. » (Affaire de la Dickson Car Wheel Company, [juillet 1931], Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 678. Voir aussi, pour des termes analogues, l'Affaire de l'International Fisheries Company [juillet 1931], *ibid.*, p. 701.)

Dans la doctrine, plusieurs auteurs souscrivent à l'idée qu'une responsabilité internationale puisse découler seulement d'un fait internationalement illicite. L'Huillier (*op. cit.*, p. 354) est parmi les plus explicites lorsqu'il indique que : « La responsabilité internationale de l'Etat ne peut être mise en jeu que par un fait qui soit imputable à cet Etat et qui présente un caractère illicite au regard du droit international. » Voir aussi Quadri (*op. cit.*, p. 590 et suiv.).

[51] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 83.

[52] Notamment, à la vingt et unième session de la Commission, MM. Ruda, Ramangasoavina, Tammes, Albónico, Eustathiades, Castañeda, et, à la vingt-deuxième, MM. Sette Câmara, Ouchakov, Ustor, Thiam, Bartoš, Castañeda et Elias.

50. En ce qui concerne le premier élément, on note dans la jurisprudence et dans la pratique, ainsi que chez les auteurs d'ouvrages sur la responsabilité internationale, que l'on désigne fréquemment par le terme « imputabilité » le fait que le comportement dont il s'agit doit se manifester comme un comportement de l'Etat — être susceptible d'être attribué à l'Etat. On désigne également par le terme « imputation » le fait lui-même de cette attribution. A ce sujet, de savants internationalistes ont depuis longtemps pris soin de mettre en relief que, lorsqu'on emploie ces termes en matière de responsabilité internationale des Etats, on n'entend nullement leur donner une signification correspondant à celle qu'on leur attribue, par exemple, en droit pénal interne (où par « imputabilité » on entend parfois l'état d'esprit, la capacité d'entendre et de vouloir de l'agent, en tant que fondement de la responsabilité[53], et où par « imputation » on peut vouloir désigner l'inculpation d'un sujet faite par une autorité judiciaire). En dépit des précisions ainsi apportées par les auteurs indiqués, la Commission a eu particulièrement à cœur d'éviter les équivoques inhérentes à des notions qui, à cause de l'acception qu'elles ont dans certains droit pénaux internes, peuvent évoquer des idées très différentes. C'est pourquoi, à la fin de l'examen du deuxième rapport sur la responsabilité des Etats lors de sa vingt-deuxième session, elle a conclu, sur la suggestion de certains de ses membres[54], qu'il valait mieux qu'elle évite de se servir elle-même des expressions « imputabilité » et « imputation » et qu'elle emploie plutôt, lorsqu'elle parle en son nom propre, le terme « attribution » pour indiquer le simple fait du rattachement à l'Etat d'une action ou omission donnée. C'est de cette conclusion que s'inspire donc le présent rapport.

51. En ce qui concerne le deuxième élément, les membres de la Commission du droit international (et plusieurs membres de la Sixième Commission) ont généralement été d'accord avec le Rapporteur spécial pour reconnaître que des expressions telles que « manquement à une obligation » ou « violation d'une obligation » internationale sont nettement plus appropriées que celles de « violation d'une règle » ou « d'une norme de droit international », adoptées par certains auteurs[55] — et même employées parfois simultanément avec les premières[56]. La règle est le droit au sens objectif. Sa fonction est d'attribuer à ses destinataires, certaines conditions étant réunies, des situations juridiques subjectives : droits, facultés, pouvoirs, obligations. Ce sont ces situations qui, comme l'indique leur dénomination d'ensemble, constituent le droit au sens subjectif — et c'est par rapport à ces situations qu'intervient le comportement du sujet. Il peut librement exercer ou ne pas exercer son droit subjectif, sa faculté, son pouvoir; il peut remplir son obligation ou la transgresser; il n'« exerce » pas la règle et, de même, il ne la « viole » pas. C'est à son *devoir* qu'il manque, le cas échéant, et non pas au principe de droit objectif dont découle ce devoir. Ajoutons qu'il n'est nullement dit que l'obligation dont la violation représente un élément constitutif d'un fait internationalement illicite doive découler nécessairement d'une règle, du moins au sens propre de ce terme. L'obligation en question peut très bien avoir été créée et mise à la charge d'un sujet par un acte juridique particulier, ou par la décision d'une juridiction judiciaire ou arbitrale, ou par la décision d'un organisme international, etc. La violation d'une obligation ayant ce caractère et cette origine — on aura par la suite l'occasion de le mettre plus particulièrement en évidence — est tout aussi illicite, pour le droit international, que le manquement à une obligation établie par une règle proprement dite; et ce serait pur artifice que de faire remonter l'obligation en question à la règle qui prévoit certains procédés particuliers en tant que sources distinctes d'obligations internationales[57].

52. Abstraction faite de ces questions de terminologie — et, plus généralement, de la précision plus ou moins poussée des expressions que l'on trouve parfois employées —, il est hors de doute que les deux éléments que l'on vient de mentionner sont clairement reconnaissables, par exemple, dans le passage déjà rappelé du jugement de la Cour permanente de justice internationale à propos de l'*Affaire des phosphates du Maroc*, où la Cour lie expressément la naissance d'une responsabilité internationale à l'existence « d'un acte *imputable* à l'Etat et décrit comme *contraire aux droits conventionnels d'un autre Etat*[58] ».

---

[53] Voir D. Anzilotti, *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 83 et 121. Le même auteur souligne qu'en droit international le terme *imputabilité* n'a et ne peut avoir d'autre sens que celui, général, d'un terme qui unit l'action ou l'omission illicite à son auteur. C'est évidemment dans ce sens qu'il faut interpréter ce terme lorsqu'on le rencontre dans une décision judiciaire ou arbitrale internationale, ou dans la prise de position d'un gouvernement, ou dans les développements théoriques d'un auteur de droit international. C'est également dans ce sens que le terme en question avait été utilisé par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport.

[54] En particulier de M. Ouchakov (v. *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 234, 1080e séance, par. 72 à 75).

[55] Voir K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 6, 8 et 9, et *Eléments... (op. cit.)*, p. 237; P. Schoen, *op. cit.*, p. 21.

[56] Cet emploi figurait dans les ouvrages plus anciens d'Anzilotti : *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 84, et *La responsabilité internationale... (op. cit.)*, p. 170. On note également cette formule chez A. Verdross (« Règles générales du droit international de la paix », *Recueil des cours..., 1929-V*, Paris, Hachette, 1931, t. 30, p. 463 et suiv.), G. Balladore Pallieri (*Diritto internazionale pubblico*, 8e éd., Milan, 1962, p. 245 et 246), J. Garde Castillo (*op. cit.*, p. 126 et 127), P. Guggenheim (*op. cit.*, p. 3), W. Wengler (*op. cit.*, p. 489), A. Schüle (*op. cit.*, p. 329 et 330), A. P. Sereni (*op. cit.*, p. 1503), et D. B. Levin (*Otvetstvennost gossoudarstv...* [*op. cit.*], p. 51).

[57] Cela même sans tenir compte du fait que, aux fins d'une caractérisation du fait illicite, l'idée de transgresser une règle pourrait aussi prêter à équivoque : il y a, en effet, des hypothèses d'exercice non valable d'une faculté ou d'un pouvoir qui n'ont rien d'un fait illicite et qui pourtant sont constituées essentiellement par une conduite qui ne correspond pas à celle que la règle requerrait pour produire certaines conséquences juridiques. Voir, à ce sujet, R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 434, 441 et 442; et G. Morelli, *op. cit.*, p. 347.

[58] Affaire des phosphates du Maroc (exceptions préliminaires), 14 juin 1938, *C.P.J.I.*, série A/B, no 74, p. 28. (C'est le Rapporteur spécial qui souligne.)

On les retrouve également dans la sentence arbitrale relative à l'*Affaire de la Dickson Car Wheel Company*, rendue en juillet 1931 par la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique, où l'on indique comme condition pour que l'Etat puisse encourir une responsabilité internationale le fait « qu'un acte illicite international lui soit *imputé*, c'est-à-dire qu'il existe une *violation d'une obligation imposée par une norme juridique internationale*[59] ».

Pour ce qui est de la pratique des Etats, on peut rappeler les termes dans lesquels le Gouvernement autrichien répondait au point II de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de 1930 pour la codification du droit international :

Pour que la responsabilité internationale soit engagée, la *violation d'une des obligations internationales incombant aux Etats* d'après le droit des gens doit, en tout cas, pouvoir leur être imputée [60].

53. Pour la doctrine du droit international, le double fait qu'un certain comportement soit de nature à pouvoir être attribué à l'Etat sujet du droit international et que ce comportement constitue la violation d'une obligation internationale dudit Etat sont très largement considérés comme étant les éléments indispensables pour qu'on puisse reconnaître l'existence d'un fait illicite donnant lieu à une responsabilité internationale. Parmi les formulations déjà anciennes, celle d'Anzilotti reste classique[61]; parmi les plus récentes, celles de Sereni[62], de Levin[63], d'Amerasinghe[64], de Jiménez de Aréchaga[65] et celle qui figure dans la *Restatement of the Law* de l'American Law Institute[66] sont des plus nettes. En général, on peut dire que, sur ce point, la plupart des auteurs se trouvent d'accord en substance, et cela sans distinction quant à l'époque où ils se situent[67]. Les rares réserves qu'on trouve chez quelques auteurs à propos de la nécessité ou de l'utilité de ce qu'on a appelé l'élément subjectif du fait illicite international sont dues parfois à l'idée — isolée et nettement contredite par la jurisprudence et par la pratique — que l'Etat ne répondrait jamais de faits « siens », mais seulement de faits individuels, qu'il s'agisse de faits d'individus-organes ou même de simples particuliers. Dans d'autres cas, c'est pour des raisons de cohérence logique avec les prémisses adoptées que certains auteurs se croient obligés d'éliminer l'existence d'une

---

[59] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 678. (C'est le Rapporteur spécial qui souligne.)

[60] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 21. (C'est le Rapporteur spécial qui souligne.)

[61] *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 83 :

« La responsabilità nasce dall'*ingiusta violazione del diritto altrui* e genera l'obbligo della riparazione in quanto sia collegata con un soggetto agente, sia cio è imputabile a questo » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne). [La responsabilité naît de la *violation illicite du droit d'autrui* et engendre l'obligation de réparer pour autant qu'elle soit liée à un sujet agissant, qu'autrement dit elle lui soit imputable.] (Traduction du Secrétariat de l'ONU.)

Voir, du même auteur, *La responsabilité internationale... (op. cit.)*, p. 161 et 162, et *Corso... (op. cit.)*, p. 386.

[62] *Op. cit.*, p. 1505 :

« Due sono quindi gli elementi costitutivi dell'atto illecito internazionale : *A*) un comportamento di un soggetto di diritto internazionale; *B*) la violazione, che in tale comportamento si concreta, di un obbligo internazionale. » [L'acte illicite international se compose donc de deux éléments : *A*) un comportement d'un sujet du droit international; *B*) la violation, concrétisée par ce comportement, d'une obligation internationale.] (Traduction du Secrétariat de l'ONU.)

[63] Résumé français de « Ob otvetstvennosti... », *Sovetskoe... (op. cit.)* [voir ci-dessus note 36], p. 340 :

« Pour qu'il y ait responsabilité internationale, deux éléments doivent être réunis : un élément objectif, la violation d'une norme de droit international qui cause un préjudice; un élément subjectif, l'imputation de cette violation à l'Etat ou à un autre sujet de droit international. »

[64] C. F. Amerasinghe, *op. cit.*, p. 37. En indiquant les trois premières des quatre conditions qu'il juge nécessaires pour qu'il y ait responsabilité de l'Etat pour un préjudice causé à un étranger, Amerasinghe s'exprime ainsi :

« 1) There must be an act or omission of an individual or an organ consisting of a group of individuals;

« 2) This act or omission must be in breach of an obligation laid down by a norm of international law;

« 3) The act or omission must be imputable to the defendant State. »

[1) Il doit y avoir une action ou omission de la part d'un individu ou d'un organe composé d'un groupe d'individus;

2) Cette action ou cette omission doit enfreindre une obligation établie par une norme du droit international;

3) L'action ou omission doit être imputable à l'Etat défendeur.] (Traduction du Secrétariat de l'ONU.)

[65] E. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 534. Les deux premiers des trois éléments que cet auteur juge essentiels pour l'établissement d'une responsabilité internationale sont ainsi résumés :

« i) An act or omission that violates an obligation established by a rule of international law in force between the State responsible for the act or omission and the State injured thereby.

« ii) The unlawful act must be imputable to the State as a legal person. »

[i) Une action ou une omission qui viole une obligation établie par une règle de droit international en vigueur entre l'Etat responsable de l'action ou omission et l'Etat lésé.

ii) Le fait illicite doit être imputable à l'Etat en tant que personne morale.] (Traduction du Secrétariat de l'ONU.)

[66] American Law Institute, *Restatement of the Law, Second, Foreign Relations Law of the United States*, Saint Paul (Minn.), American Law Institute Publishers, 1965, p. 497 et suiv. La quatrième partie de cet ouvrage (voir ci-dessus p. 203, doc. A/CN.4/217/Add.2), relative à la responsabilité des Etats pour les dommages causés aux étrangers, indique au paragraphe 164 comme première règle, dans le cadre des principes généraux de la responsabilité, celle d'après laquelle

« (1) A state is responsible under international law for injury to an alien caused by conduct subject to its jurisdiction, that is attributable to the State and wrongful under international law. » [En droit international, un Etat est responsable des dommages causés à un étranger par suite d'un comportement relevant de sa juridiction, qui lui est imputable et qui constitue un fait illicite au regard du droit international.] (Traduction du Secrétariat de l'ONU.)

[67] Voir, parmi de nombreux autres : Ch. de Visscher, « La responsabilité des Etats », *Bibliotheca Visseriana (op. cit.)*, p. 90 et 91; R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 441 et suiv., 450 et suiv.; J. G. Starke, « Imputability of International Delinquencies », *The British Year Book of International Law, 1938*, Londres, p. 106; C. Th. Eustathiades, « Principes généraux de la responsabilité internationale des Etats », *Etudes de droit*

opération normative de rattachement de l'activité matérielle de l'individu-organe à l'entité collective. Il y a un auteur qui soutient que, la seule « imputation juridique » concevable étant celle qui consiste à attribuer à une entité donnée les effets juridiques d'un fait, l'attribution du fait comme tel à ladite entité ne saurait être qu'une imputation matérielle ou psychologique. Un autre auteur croit que la nécessité de remplacer l'idée d'imputation juridique par celle de reconnaissance d'un lien de causalité matérielle découlerait forcément du caractère « réel » des entités collectives, dont l'Etat en premier lieu. Plus souvent, enfin, les réserves qu'on exprime sont simplement le reflet des préoccupations causées par le recours habituel, en cette matière, à ces termes d'imputabilité et d'imputation dans lesquels on voit une source de confusion et que la Commission a précisément décidé d'écarter et de remplacer par d'autres, moins susceptibles de prêter à équivoque [68]. On comprend donc qu'à sa vingt-deuxième session la Commission n'ait pas eu de difficulté à confirmer l'accord, déjà précédemment exprimé par elle, quant à la nécessité de reconnaître, dans tout fait internationalement illicite, la présence des deux éléments, subjectif et objectif, ici indiqués : deux éléments dont la distinction logique n'empêche pas qu'ils soient indissolublement liés dans toute situation concrète [69].

54. Dans l'analyse respective de l'un comme de l'autre de ces deux éléments — qui sont, d'un côté, le fait qu'un comportement déterminé soit attribué à l'Etat en tant que sujet du droit international et, d'un autre côté, le manquement à une obligation internationale dudit Etat que ce même comportement constitue —, différents aspects se détachent à propos de certains desquels des critères spécifiques se sont établis en droit international général. L'examen détaillé de ces aspects fera précisément l'objet des prochains chapitres. On y traitera alors en particulier des conditions requises par le droit international pour admettre, dans les différentes hypothèses qui peuvent se présenter, qu'un comportement donné soit considéré comme un comportement de l'Etat, et pour établir, toujours dans les différentes hypothèses possibles, que la violation d'une obligation internationale a été réalisée par ce comportement. Toutefois, la définition en principe des conditions d'existence d'un fait illicite international exige déjà que, relativement aux deux éléments en question, certains points soient préalablement fixés, précisément pour parvenir à une formulation de ces conditions qui soit irréprochable. A ce propos, il faut se demander aussi si ces deux éléments sont seuls requis pour qu'il y ait, en droit international, un fait illicite, ou si d'autres devraient s'y ajouter. C'est donc à une considération préliminaire de ces questions qu'il faudra s'arrêter ici un moment.

55. En ce qui concerne le comportement qui doit être susceptible d'être considéré comme étant un comportement de l'Etat, ce qu'il y a à relever à titre général, c'est qu'il peut aussi bien être positif (action) que négatif (omission). On peut même dire que les cas où l'on s'est fondé sur une omission de la part d'un Etat pour invoquer sa responsabilité internationale sont peut-être plus nombreux encore que ceux où l'on s'est fondé sur une action de sa part. Que l'on pense aux cas innombrables dans lesquels un Etat a été tenu pour responsable en rapport avec un dommage causé par des individus. Ainsi qu'on le mettra en évidence par la suite, ces prétendus cas de responsabilité de l'Etat en raison du fait d'invidus sont en réalité des cas de responsabilité de l'Etat pour omission de la part de ses organes : l'Etat est responsable pour ne pas avoir pris des mesures appropriées afin de prévenir ou de réprimer le fait de l'individu.

56. Même en dehors de cette hypothèse d'ailleurs, les cas où un fait illicite international est constitué par une

international, 1929-1959, Athènes, Klissionnis, 1959, t. 1, p. 515, et « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 422; A. V. Freeman, *op. cit.*, p. 22; A. Ross, *op. cit.*, p. 242; J. L'Huillier, *op. cit.*, p. 354; J. Garde Castillo, *op. cit.*, p. 124; G. Morelli, *op. cit.*, p. 342 et suiv.; Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 361; P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 1 et 2, 4 et 5; B. Cheng, *op. cit.*, p. 170; T. Meron, « International Responsibility of States for Unauthorized Acts of their Officials », *The British Year Book of International Law, 1958*, Londres, 1959, p. 86 et 87; G. Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, 4e éd., Londres, Stevens, 1960, vol. 1, p. 163; P. Reuter, « Principes... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 585; C. G. Ténékidès, « Responsabilité internationale », *Répertoire de droit international*, Paris, Dalloz, 1969, vol. II, p. 783 et suiv.

Certains de ces auteurs et des autres précédemment cités ajoutent un élément supplémentaire aux deux qui sont indiqués ici comme constitutifs du fait illicite international. On en traitera par la suite. Il est aussi à remarquer que, dans certains des ouvrages mentionnés, le terme « fait » ou « acte » (illicite) est employé pour désigner l'élément objectif, ce dernier devant s'unir à l'élément subjectif pour qu'il y ait responsabilité internationale. En réalité, l'élément subjectif est lui aussi une condition de l'existence d'un fait illicite international, et non pas une condition extérieure pour qu'un fait illicite puisse engendrer une responsabilité.

[68] Le premier cas vaut pour A. Soldati (*La responsabilité des Etats dans le droit international*, Paris, Librairie de jurisprudence ancienne et moderne, 1934, p. 75 et suiv.). A propos du deuxième cas, on peut citer G. Arangio-Ruiz (*Gli enti soggetti dell' ordinamento internazionale*, Milan, Giuffrè, 1951, vol. I, p. 128 et suiv., 357 et suiv.); et à propos du troisième, Quadri (*op. cit.*, p. 587 et 588). Le dernier cas vaut pour un jeune auteur soviétique : V. N. Elynytchev (« Problema vmenenia v mejdounarodnom prave », *Pravovedenie*, Leningrad, 1970, n° 5, p. 83 et suiv.) paraît surtout soucieux d'éviter que, par le truchement de la notion d'imputation, l'on n'introduise l'idée fausse que la responsabilité internationale ne naîtrait qu'à la suite d'une opération ultérieure et extérieure, correspondant en quelque sorte à l'inculpation effectuée par un organe judiciaire en droit interne. A ce propos, il critique l'idée d'un autre écrivain soviétique, Petrovskij, qui précisément conçoit l'imputation comme devant être établie, en droit international, par un accord entre l'Etat coupable et l'Etat lésé. Elynytchev met en évidence un fait indéniable, à savoir que la responsabilité naît au moment où le fait illicite international est commis, et qu'elle est tout à fait indépendante d'une constatation volontairement faite par l'Etat qui est l'auteur du fait illicite. Mais l'idée d'imputation qu'il critique par là n'a vraiment rien à voir avec celle, très simple, du rattachement à l'Etat du comportement de l'individu-organe.

Comme on l'a précisé au début de cette section — et l'on y reviendra par la suite — ce qu'on appelle l'élément subjectif du fait illicite international n'exprime pas autre chose que l'exigence que le comportement dans lequel on reconnaît un manquement à une obligation internationale apparaisse, sur le plan international, comme un comportement de l'Etat, et non pas comme un comportement qui lui est étranger. Brownlie (*op. cit.*, p. 356), de son côté, craint — mais sans que l'on en voie la raison — que la notion d'imputabilité puisse impliquer l'application de l'idée d'une « vicarious responsibility » à des cas auxquels il pense justement qu'elle est entièrement étrangère.

[69] La connexion étroite des deux éléments a été particulièrement soulignée par M. Kearney (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 230, 1080e séance, par. 38 et suiv..)

omission sont nombreux, et lorsque la jurisprudence internationale a vu dans une omission illicite une source de responsabilité internationale, elle l'a fait en des termes tout aussi nets qu'à propos d'un comportement actif[70]. De même, les Etats qui ont répondu au point V de la demande d'informations qui leur avait été soumise par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930 ont accepté expressément ou implicitement le principe d'après lequel la responsabilité de l'Etat peut être engagée par l'omission aussi bien que par l'action de fonctionnaires[71], et ce principe a été sanctionné dans les articles adoptés en première lecture par la Troisième Commission de la Conférence[72]. Enfin, l'on peut dire que le principe est admis sans discussion dans la doctrine[73], et les divers projets de codification privée l'accueillent tous, explicitement ou implicitement[74]. Ce point n'étant donc pas contesté et étant admis sans opposition au sein de la Commission, il n'y a pas lieu d'insister davantage, si ce n'est pour souligner qu'il paraît particulièrement opportun d'indiquer expressément, dans l'énoncé des conditions d'existence d'un fait illicite international, que le comportement internationalement illicite imputé à l'Etat peut être aussi bien une omission qu'un comportement actif.

57. Que veut-on indiquer lorsqu'on affirme qu'un comportement déterminé, pour qu'on puisse le qualifier de fait internationalement illicite, doit avant tout être un comportement susceptible d'être attribué à l'Etat? Il est aisé de répondre à cette question en observant que ce que l'on veut mettre en évidence c'est tout simplement que l'action ou l'omission dont il s'agit doit pouvoir être considérée comme un « fait de l'Etat ». Et puisque l'Etat, en tant que personne morale, n'est pas physiquement capable d'avoir un comportement[75], il est évident que l'on ne peut attribuer à l'Etat que l'action ou l'omission d'un individu ou d'un groupe d'individus, quelle qu'en soit la composition[76]. Ce n'est pas que l'Etat, comme certains juristes le prétendent, ne soit qu'une idée abstraite, une fiction de l'esprit. A nos yeux, l'Etat est une entité absolument réelle — en droit interne, d'ailleurs, tout autant qu'en droit international.

---

[70] La responsabilité internationale de l'Etat pour un fait illicite d'omission a été explicitement affirmée par la Cour internationale de Justice dans l'Affaire du détroit de Corfou. Après avoir précisé que « les obligations qui incombaient aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines », et après avoir constaté que l'Albanie n'avait « ni notifié l'existence du champ de mines ni averti les navires de guerre britanniques du danger vers lequel ils avançaient », la Cour a conclu : « *Ces graves omissions engagent la responsabilité internationale de l'Albanie* » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne) [Affaire du détroit de Corfou (fond), Arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 22 et 23]. Voir aussi à ce sujet la décision arbitrale du 10 juillet 1924 sur l'Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise : Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 425.

[71] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 70 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 2, 3, 12 et suiv.

[72] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226 (articles VI, VII et VIII), doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[73] Voir, pour des études concernant les aspects spécifiques du délit d'omission en droit international : R. Ago, « Illecito commissivo... », *Diritto internazionale (op. cit.)*, p. 9 et suiv.; P. A. Zannas, *La responsabilité internationale des Etats pour les actes de négligence*, Montreux, Imprimerie Ganguin et Laubscher, 1952; G. Perrin, « L'agression contre la Légation de Roumanie à Berne et le fondement de la responsabilité internationale dans les délits d'omission », *Revue générale de droit international public*, Paris, 3e série, t. XXVIII, nº 3 (juil.-sept. 1957), p. 410 et suiv.; D. Lévy, « La responsabilité pour omission et la responsabilité pour risque en droit international public », *ibid.*, t. XXXII, nº 4 (oct.-déc. 1961), p. 744 et suiv.

[74] Voir la règle I du projet sur la « Responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers », adopté par l'Institut de droit international en 1927 (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1927* [*session de Lausanne*], Paris, t. III, p. 330; *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96, annexe 8); l'article 1er du projet de traité sur la responsabilité de l'Etat pour faits illicites internationaux, préparé par Karl Strupp en 1927 (*ibid., 1969*, vol. II, p. 158, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe IX); l'article 1er, al. 2, du projet de convention préparé par la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht en 1930 (*ibid.*, p. 155, annexe VIII); l'article 1er du projet de convention sur la responsabilité internationale des Etats pour dommages aux étrangers, préparé par la Harvard Law School en 1961 (*ibid.*, p. 147, annexe VII); l'article II des Principes du droit international régissant, selon la conception des pays latino-américains, la responsabilité de l'Etat, rédigés par le Comité juridique interaméricain en 1962 (*ibid.*, p. 159, annexe XIV); le point 3 de la Règle générale relative à la responsabilité de l'Etat formulée au paragraphe 164 de la *Restatement of the Law* de l'American Law Institute (voir ci-dessus p. 203, doc. A/CN.4/217/Add.2).

[75] « Les Etats ne peuvent agir qu'au moyen et par l'entremise de la personne de leurs agents et représentants » (Avis consultatif nº 6, du 3 février 1923, au sujet de certaines questions touchant les colons d'origine allemande, dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne, *C.P.J.I.*, série B, nº 6, p. 22).

L'expression « personne morale » n'est pas employée ici au sens technique strict du terme, mais uniquement par opposition à celle de « personne physique », pour indiquer une entité collective ne pouvant agir qu'en se servant de l'action d'individus humains. Au sens technique strict du terme, l'Etat n'est pas une personne morale du droit international, mais uniquement du droit interne. Voir, à ce sujet — et abstraction faite de la description que ces auteurs donnent, respectivement, de l'Etat en tant qu'entité sujet du droit international —, Giuliano, *La comunità internazionale e il diritto*, Padoue, 1950, p. 241 et suiv., et surtout Arangio-Ruiz, *op. cit.*, p. 26 et suiv., 95 et suiv., 378 et suiv.

[76] Voir M. Marinoni, *La responsabilità degli Stati per gli atti dei loro rappresentanti secondo il diritto internazionale*, Rome, Athenaeum, 1913, p. 33 et suiv. : « Gli Stati, come le cosi dette persone giuridiche, non possono non ricorrere all'opera di individui, la cui attività debba giuridicamente valere per gli Stati medesimi [...]. Nella realtà fisica non v'è un ente Stato [...], ma vi sono soltanto azioni, voleri di individui, che l'ordine giuridico puo far valere per un subbietto di diritti diverso da quella persona fisica che li ha posti in essere. » [Les Etats, comme les personnes dites morales, ne peuvent pas ne pas avoir recours à l'action des individus, dont les actes doivent valoir en droit pour les Etats eux-mêmes [...]. Dans la réalité physique, il n'y a pas d'entité « Etat » [...], il n'y a que des actions, des volontés d'individus, que l'ordre juridique peut faire valoir pour un sujet de droit distinct de la personne physique dont elles procèdent]; K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 35 et 36: « Denn der Staat [...] bedarf physischer Personen [...], deren Wollen und Handeln in der physich natürlichen Welt Akte von Individuen, in der juristischen solche der Gesamtheit, d.h. des Staates, sind » [Car l'Etat [...] a besoin de personnes physiques [...], dont la volonté et les actions sont, sur le plan physique et naturel, des actes d'individus et, sur le plan juridique, des actes de la collectivité, c'est-à-dire de l'Etat] (traduction du Secrétariat de l'ONU); D. Anzilotti, *Corso... (op. cit.)*, p. 222 : « ci sono atti e volizioni d'individui che valgono giuridicamente come atti e volizioni dello Stato, perchè il diritto li imputa allo Stato, ossia

58. Cela étant, l'essentiel est de savoir par quoi et comment on peut reconnaître, dans l'action matériellement commise par un individu ou par un ensemble d'individus, un « fait de l'Etat ». Les problèmes qui se posent à ce sujet consistent précisément à déterminer quels comportements individuels peuvent être attribués à l'Etat, aux fins que nous intéressent, et dans quelles conditions ces comportements doivent avoir été adoptés pour que cette attribution puisse avoir lieu. Il s'agit de problèmes nombreux et délicats, qui seront examinés en détail le moment venu. A l'heure actuelle, il paraît suffisant de donner uniquement quelques précisions d'ordre général. En premier lieu, il s'agit de préciser que l'attribution à l'Etat est nécessairement, de par la nature propre de l'Etat, une opération de rattachement juridique, qui se distingue, comme tel, aussi bien d'un lien de causalité naturelle que d'un lien génériquement défini comme matériel-psychologique [77]. On pourra parler, parfois — et non pas toujours, d'ailleurs —, de causalité naturelle à propos du rapport entre l'action de l'individu et le résultat provoqué par cette action, mais non pas à propos du rapport entre la personne de l'Etat et le fait de l'individu [78].

59. La deuxième précision à faire est que l'Etat auquel on rattache un comportement individuel est l'Etat en tant que personne, en tant que sujet de droit, non pas l'Etat au sens d'ordre juridique, de système de normes [79]. Cela est vrai, d'ailleurs, non pas seulement, et à plus forte raison, pour une attribution ayant lieu sur le plan du droit international, mais aussi pour une attribution effectuée dans le cadre du droit interne. C'est le fait de ne pas avoir maintenu une distinction claire entre les deux notions qui a provoqué à ce propos des difficultés, d'ailleurs sur un plan purement théorique [80]. En même

---

ne fa il presupposto di doveri e di diritti dello Stato » [Il y a des actes et volitions d'individus qui ont valeur juridique d'actes et volitions de l'Etat parce que le droit les impute à l'Etat, c'est-à-dire en fait la prémisse d'obligations ou de droits de l'Etat] (traduction du Secrétariat de l'ONU); H. Kelsen, « Unrecht... », *Zeitschrift... (op. cit.)*, p. 496 et 497; *Principles... (op. cit.)*, p. 117; et « Théorie... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 88 : « L'Etat est responsable des violations du droit international qui sont le résultat de comportements individuels pouvant être interprétés comme des comportements de l'Etat. Il faut donc que les comportements de certains individus puissent être imputés à l'Etat », et p. 78 : « Quand nous disons de l'acte d'un individu déterminé qu'il est un acte de l'Etat, nous imputons cet acte à une personne distincte de l'individu qui l'a accompli, à une personne qui se trouve, pour ainsi dire derrière lui »; T. Perassi, *Lezioni di diritto internazionale*, Rome, Edizioni Italiane, 1942 (réimp. de l'édition de 1941), 1re partie, p. 97 : « Un ente [...] in tanto puó assumere la qualità di soggetto in un ordinamento giuridico in quanto mediante l'attitudine naturale di volere ed agire di determinati uomini si ponga come unità operante, cioè come unità a cui sono riferite come proprie una volontà ed una azione » [Une entité [...] peut assumer la qualité de sujet dans un ordre juridique pour autant que, par la capacité naturelle de vouloir et d'agir d'hommes déterminés elle devienne une unité agissante, c'est-à-dire une unité à laquelle on attribue en propre une volonté et une action] (traduction du Secrétariat de l'ONU); et W. Wengler, *op. cit.*, p. 425 et 490 : « (...) die Völkerrechtsnorm eindeutig nur von einem bestimmten Menschen durch dessen eigenes Verhalten befolgt oder verletzt werden kann » [(...) la règle de droit international ne peut en tout cas être exécutée ou violée que par le comportement propre d'un individu déterminé].

[77] D. Anzilotti (*Corso...* [*op. cit.*], p. 222) note que : « L'imputazione giuridica se distingue cosi nettamente del rapporto di causalità; un fatto è giuridicamente proprio di un soggetto, non perchè prodotto o voluto da questo, nel senso che tali parole avrebbero nella fisiologia o nella psicologia, ma perchè la norma glielo attribuisce » [L'imputation juridique se distingue nettement par là du rapport de causalité; un fait est juridiquement propre à un sujet non parce qu'il a été produit ou voulu par ce dernier, dans le sens que ces mots auraient en physiologie ou en psychologie, mais parce que la règle le lui attribue]. Voir également J. G. Starke, *op. cit.*, p. 105 : « The imputation is thus the result of the intellectual operation necessary to bridge the gap between the delinquency of the organ or official and the attribution of breach and liability to the State » [L'imputation est donc le résultat de l'opération intellectuelle qui est nécessaire pour passer de l'infraction de l'organe ou du fonctionnaire à l'attribution de cette infraction et de la responsabilité à l'Etat] (traduction du Secrétariat de l'ONU); et C. Th. Eustathiades, « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 422 : « Cette imputation est le résultat d'une opération logique effectuée par une règle de droit, donc un lien juridique ». Pour Wengler (*op. cit.*, p. 39), la « Zurechnung » (imputation) est un procédé technique normatif.

[78] Il n'y a pas d'activités de l'Etat qui puissent se dire « siennes » du point de vue d'une causalité naturelle et non pas d'un rattachement juridique — et cela, notons-le, sur le plan interne tout autant que sur le plan international, car même en droit interne l'individu-organe reste une entité distincte et capable de produire des actions qui ne sont pas « juridiquement » rapportées à l'Etat, mais à sa personne.

D'autre part, ce que Arangio-Ruiz *(op. cit., loc. cit.)* appelle imputation matérielle-psychologique d'un fait à son auteur n'est pas suffisant pour expliquer sur quelle base la règle du droit international prend en considération le comportement matériel d'un être humain donné pour attribuer une responsabilité à l'Etat comme conséquence juridique de ce comportement, tandis qu'elle n'en fait pas autant par rapport à d'autres comportements matériels du même être humain. Lorsque, comme cet auteur le fait, on considère comme activité du groupe sujet du droit international toutes les activités des individus faisant partie de ce groupe, le problème de la détermination des critères du choix entre celles de ces activités auxquelles le droit international rattache des conséquences juridiques pour le groupe et celles qu'il ne prend pas en considération à de telles fins non seulement reste, mais est rendu encore plus évident. Et, en dernière analyse, les critères que l'on pourra proposer pour résoudre ce problème seront les mêmes en vertu desquels la doctrine dominante explique la distinction entre les faits de l'Etat et les autres. Lorsqu'on parle, d'ailleurs, de l'attribution par le droit de certains faits individuels à l'Etat sujet du droit international, on n'entend pas dire que ce rattachement soit l'effet spécifique de règles ayant une telle destination. La considération du fait matériel d'un individu comme fait l'Etat est simplement l'une des prémisses en vertu desquelles opère la règle du droit international qui, dans certaines conditions, attribue à l'Etat une responsabilité internationale.

[79] La position de la doctrine normativiste à ce sujet est critiquée avec vigueur par Elynytchev (*op. cit.*, p. 85 et suiv.).

[80] On sait que l'identification de la personne juridique avec un ordre juridique a amené des auteurs comme H. Kelsen (« Uber Staatsunrecht », *Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart*, Vienne, Hölder, K.U.K. Hof-und Universitäts-Buchhändler, 1914, vol. 40, p. 114) et W. Burckhardt (*Die völkerrechtliche Haftung der Staaten*, Berne, Haupt, Akadem. Buchhandlung vorm. Max Drechsel, 1924, p. 10 et suiv.) à conclure à l'impossibilité d'imputer à la personne juridique, expression de l'unité de l'ordre juridique spécial qui la constitue, un fait illicite. Plus tard, Kelsen (« Unrecht... », *Zeitschrift für öffentliches Recht* [*op. cit.*], p. 500) a essayé de surmonter la difficulté en affirmant que l'acte d'un organe d'un ordre juridique étatique partiel, nécessairement licite pour ce dernier, pourrait être imputé à l'Etat comme un fait illicite par un ordre juridique total comme l'ordre international. Tout cela paraît non seulement artificiel, mais aussi sans correspondance avec la réalité. L'ordre juridique interne peut très bien imputer comme un fait illicite le comportement d'un organe à la personne de l'Etat, qui est sa création et qui, en tant que personne, est, comme tous les autres sujets, un destinataire de situations juridiques subjectives.

temps, il est à souligner que l'attribution à l'Etat qui nous intéresse ici est celle qui est faite à l'Etat en sa qualité de personne de droit international, et non pas en tant que personne de droit interne[81].

60. Enfin, la troisième et la plus importante des précisions qu'il s'agit d'établir ici à titre préliminaire consiste à noter que l'attribution à l'Etat d'un comportement individuel à titre de fait illicite international ne peut avoir lieu qu'en vertu du droit international. Il est tout simplement inconcevable que l'opération de rattacher une action ou une omission à un sujet du droit international, pour tirer des conséquences dans le domaine des rapports juridiques internationaux, puisse se réaliser dans un cadre autre que le droit international lui-même[82]. L'attribution d'un fait à l'Etat en sa qualité de sujet de droit international et l'attribution d'un fait à l'Etat en tant que personne de droit interne sont deux opérations entièrement distinctes, qui relèvent nécessairement de deux systèmes de droit différents. Qu'en droit international on tienne compte, à ces fins, de la situation qui existe dans le droit interne, c'est possible et c'est même normal — encore faudra-t-il voir dans quel sens et jusqu'à quel point. Mais le fait de tenir compte du droit interne ne sera qu'un instrument utilisé aux fins d'une opération qui se situe entièrement sur le plan de l'ordre juridique international. On aura l'occasion de voir que bien des difficultés concrètes auxquelles on se heurte dans cette matière sont dues à une perception insuffisamment claire de cet aspect, dont on tient à souligner dès maintenant l'importance en tant que principe.

61. La deuxième condition pour qu'il y ait fait internationalement illicite a été définie au début de la présente section : le comportement attribué à l'Etat doit constituer un manquement par cet Etat à une obligation internationale existant à sa charge. C'est ce que l'on appelle l'élément *objectif* du fait illicite international, l'élément spécifique qui marque son caractère distinctif par rapport aux autres faits de l'Etat auxquels le droit international rattache des conséquences juridiques. Le contraste entre le comportement adopté en fait et celui que, juridiquement, on aurait dû avoir constitue, en effet, l'essence même de l'illicéité. Le fait illicite est avant tout un manquement à un devoir juridique, la violation d'une obligation; et c'est précisément ce type de fait que l'ordre juridique prend en considération, comme on l'a vu, pour y rattacher une responsabilité, c'est-à-dire pour en faire la source de nouvelles obligations et, plus généralement, de nouvelles situations juridiques dont la caractéristique commune est qu'elles sont défavorables pour le sujet auquel le fait en question est attribué. Si l'on a présent à l'esprit l'enchaînement entre cette condition et ce résultat, entre le fait de manquer à une obligation et le fait de se voir imposer d'autres obligations ou de se voir infliger des sanctions comme conséquence à ce manquement, on se rend compte que les règles relatives à la responsabilité de l'Etat sont en quelque sorte des règles complémentaires par rapport à d'autres règles de fond du droit international — par rapport à celles dont découlent les obligations juridiques que les Etats peuvent être amenés à violer[83].

---

[81] Pour une réaffirmation récente de cet important aspect, voir Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 426.

[82] Un auteur comme Anzilotti, qui, dans ses ouvrages précédents, semblait souscrire à l'idée que l'imputation d'un comportement individuel à l'Etat devrait être faite toujours et exclusivement par le droit interne, est devenu plus tard le partisan convaincu du point de vue opposé. Voir *Corso... (op. cit.)*, p. 224. Dans le même sens, voir J. G. Starke, *op. cit.*, p. 106 et 107; T. Perassi, *op. cit.*, p. 98; R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 461 et 462; A. Ross, *op. cit.*, p. 251; C. Th. Eustathiades, « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 417; K. Furgler, *Grundprobleme der völkerrechtlichen Verantwortlichk eit der Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Haager Kodifikationskonferenz, sowie der Praxis der Vereinigten Staaten und der Schweiz*, Zürich, Polygraphischer, 1948, p. 19 et 20; G. Morelli, *op. cit.*, p. 184; P. Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 87; T. Meron, *op. cit.*, p. 87; A. P. Sereni, *op. cit.*, p. 1506; J.-P. Quéneudec, *La responsabilité internationale de l'Etat pour les fautes personnelles de ses agents*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966, p. 119.

C'est toujours en vertu de sa conception particulière de l'Etat et de la personne juridique en général que Kelsen a été amené à soutenir en principe (« Théorie... », *Recueil des cours... [op. cit.]*, p. 88) que « la question de savoir si un acte accompli par un individu est un acte étatique, c'est-à-dire imputable à l'Etat, doit être examinée sur la base de l'ordre juridique national ». Dans le même sens, voir, toujours de Kelsen, *Principles... (op. cit.)*, p. 117. Il est à remarquer que dans la 2e édition de cet ouvrage, éditée et révisée par Tucker, on trouve en note (p. 197 et 198, note 13) l'affirmation suivante : « It remains true, however, that international law may, and does, also determine that certain acts are to be considered acts of state, and therefore to be imputed to the state, even though the acts in question cannot be imputed to the state on the basis of national law. » [Il est vrai, cependant, que le droit international peut aussi déterminer, et détermine effectivement, que certains actes doivent être considérés comme actes d'Etat, et par conséquent être imputés à l'Etat, même si les actes en question ne peuvent être imputés à l'Etat en vertu du droit national.] (Traduction du Secrétariat de l'ONU.) Il se peut toutefois qu'une telle affirmation n'exprime que le point de vue du réviseur.

[83] Cette idée a été clairement exposée par différents membres de la Commission du droit international (notamment MM. Tammes et Eustathiades) lors de la discussion du premier rapport sur la responsabilité des Etats présenté par l'actuel Rapporteur spécial à la vingt et unième session. Elle se trouve reflétée au paragraphe 80 du rapport sur les travaux de la vingt et unième session (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 242, doc. A/7610/Rev.1).

Dans la doctrine moderne du droit international, un auteur comme Reuter (« Principes... », *Recueil des cours... [op. cit.]*, p. 595) a noté précisément à ce propos que l' « un des traits dominants de la théorie de la responsabilité est son caractère *non autonome* »; à ce propos, il a souligné le lien qui existe entre l'obligation préalable et l'obligation nouvelle que la mise en cause de la responsabilité fait naître. Un autre auteur (Brownlie, *op. cit.*, p. 353 et 354) a bien mis en évidence le caractère de complément que la règle sur la responsabilité prend par rapport aux règles primaires du droit international :

> « Today one can regard responsibility as a general principle of international law, a concomitant of substantive rules and of the supposition that acts and omissions may be categorized as illegal by reference to the rules establishing rights and duties. Shortly, the law of responsibility is concerned with the incidence and consequences of illegal acts... » [On peut aujourd'hui considérer la responsabilité comme un principe général du droit international, qui s'ajoute aux règles de fond et à la supposition que certains actes et omissions peuvent être qualifiés d'illicites au regard des règles établissant des droits et des obligations. En bref, le droit de la responsabilité traite de l'incidence et des conséquences des actes illicites... » (Traduction du Secrétariat de l'ONU.)

Sur la nécessité d'éviter toute conclusion entre la règle de droit qui établit l'obligation dont la violation est prise en considération en tant que fait internationalement illicite et la règle qui attache une responsabilité au fait de la violation, voir R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 445 et suiv.

62. Que l'élément objectif qui caractérise un fait internationalement illicite soit représenté par la violation d'une obligation internationale existant à la charge de l'Etat, cela est très largement reconnu par la jurisprudence, la pratique et la doctrine la plus autorisée. Dans son arrêt, déjà rappelé, concernant la compétence dans l'*Affaire relative à l'usine de Chorzów*[84], la Cour permanente de justice internationale s'est servie, à ce propos, de l'expression « violation d'un engagement ». Elle a repris la même expression dans son arrêt ultérieur concernant le fond de la même affaire[85]. La Cour internationale de justice s'est référée explicitement aux termes employés par la Cour permanente dans son avis à propos de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*[86]. Dans son avis relatif à l'*Interprétation des traités de paix... (deuxième phase)*, la Cour a indiqué, comme étant de nature à engager la responsabilité internationale, « le refus de s'acquitter d'une obligation conventionnelle[87] ». Dans la jurisprudence arbitrale, la définition restée classique est celle, à laquelle on s'est déjà référé plus d'une fois[88], donnée par la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique dans l'*Affaire de la Dickson Car Wheel Company*, où il est dit que :

> Selon le droit international, en dehors de toute convention, pour qu'un Etat puisse encourir une responsabilité il est nécessaire qu'un acte illicite international lui soit imputé, c'est-à-dire qu'il existe une *violation d'une obligation imposée par une norme juridique internationale*[89].

63. Dans la pratique des Etats, la « non-exécution d'obligations internationales », les « actes incompatibles avec des obligations internationales », la « violation d'une obligation internationale », la « violation d'un engagement » sont couramment invoqués pour indiquer l'essence même d'un fait internationalement illicite, source de responsabilité. Ces expressions reviennent fréquemment dans les réponses envoyées par les différents gouvernements surtout au point III de la demande d'informations qui leur avait été adressée par le Comité préparatoire de la Conférence de codification du droit international (1930)[90]. Et l'article 1er adopté à l'unanimité en première lecture par la Troisième Commission de la Conférence s'ouvre précisément par les mots : « Tout manquement aux obligations internationales d'un Etat[91] ». La même terminologie figurait à l'article 1er de l'avant-projet préparé en 1957 par M. García Amador en tant que Rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats, qui parlait d'actes ou omissions contraires aux obligations internationales de l'Etat[92]. Cette expression se retrouve également, telle quelle, dans l'article 2 de l'avant-projet révisé préparé en 1961[93].

64. On peut constater la même concordance dans les projets de codification de la responsabilité des Etats émanant de particuliers ou d'institutions privées. L'article 1er du projet de code préparé par l'Association de droit international du Japon en 1926 affirme la responsabilité de l'Etat pour les actes et les omissions qui « constituent une violation d'une obligation internationale incombant à l'Etat[94] »; l'article 1er de la résolution adoptée par l'Institut de droit international à Lausanne en 1927 parle de « toute action ou omission » de l'Etat contraire à ses obligations internationales[95]; l'article 1er du projet préparé par la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht en 1930 mentionne la violation d'une obligation de droit international assumée par un Etat à l'égard d'un autre Etat[96]; et l'article 1er du projet préparé en 1927 par Strupp se réfère aux actes de l'Etat responsable qui sont incompatibles avec ses obligations envers l'Etat lésé[97]. Quant au langage employé par les auteurs les plus connus, l'expression « violation d'une obligation internationale[98] » ou d'autres équivalentes, telles que « transgression d'une obligation établie par une norme internationale[99]», « manquement à une obligation internationale[100] », « fait » ou « comportement contrastant avec » ou « contraire à une obligation inter-

---

[84] Affaire relative à l'usine de Chorzów (compétence), Arrêt nº 8 du 26 juillet 1927. *C.P.J.I.*, série A, nº 9, p. 21.

[85] Affaire relative à l'usine de Chorzów (fond). Arrêt nº 13 du 13 septembre 1928. *C.P.J.I.*, série A, nº 17, p. 29.

[86] Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif du 11 avril 1949. *C.I.J. Recueil 1949*, p. 184.

[87] Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (deuxième phase), Avis consultatif du 18 juillet 1950. *C.I.J. Recueil 1950*, p. 228.

[88] Voir ci-dessus par. 46 et 52.

[89] Affaire de la Dickson Car Wheel Company (juillet 1931). Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 678. (C'est le Rapporteur spécial qui souligne.) Voir aussi la décision rendue à propos de l'Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise (10 juillet 1924) : *ibid.*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 425.

[90] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 25 et suiv., 30 et suiv., 33 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 2, 6 et suiv.

[91] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[92] *Ibid., 1957*, vol. II, p. 145, doc. A/CN.4/106, annexe.

[93] *Ibid., 1961*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/134 et Add.1, additif.

[94] Projet de code de droit international adopté par la Kokusaiho Gakkwai (Association de droit international du Japon) de concert avec la branche japonaise de l'International Law Association. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 146, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe II.

[95] *Ibid., 1956*, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96, annexe 8.

[96] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 155, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VIII.

[97] *Ibid.*, p. 158, annexe IX.

[98] Voir J. G. Starke, *op. cit.*, p. 106; H. Kelsen, *Principles... (op. cit.)*, p. 196; K. Furgler, *op. cit.*, p. 16; G. Morelli, *op. cit.*, p. 347; G. Schwarzenberger, *A Manual... (op. cit.)*, p. 162 et 163; B. Cheng, *op. cit.*, p. 170 et 171; F. V. García Amador, « State Responsibility... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 376; A. Schüle, *op. cit.*, p. 336; P. Reuter, « Principes... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 599; A. P. Sereni, *op. cit.*, p. 1506 et 1512; C. F. Amerasinghe, *op. cit.*, p. 37 et suiv., 41 et suiv.; E. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 534. Voir aussi les documents de travail soumis en 1962-1963 à la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats de la Commission du droit international par MM. Tsuruoka et Ago (*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 259 et 264).

[99] Voir P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 1.

[100] Voir J. Basdevant, *op. cit.*, p. 671; Ch. de Visscher, « La responsabilité des Etats », *Bibliotheca Visseriana (op. cit.)*, p. 91; Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 361; et le document de travail présenté en 1962 par M. Yasseen (*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 261).

nationale [101] », « violation d'un devoir » ou d'un « devoir juridique international [102] », sont de loin celles qui prévalent pour désigner ce qu'on a défini comme étant l'élément objectif du fait illicite international. Toutes ces constatations confirment, entre autres, l'opportunité du choix terminologique fait à ce sujet par la Commission [103].

65. Il faut ajouter une simple précision pour indiquer qu'en droit international l'idée de violation d'une obligation peut être considérée comme l'équivalent parfait de celle de lésion du droit subjectif d'autrui [104]. La Cour permanente de justice internationale — qui, normalement, emploie l'expression « violation d'une obligation internationale » — a mentionné un « acte [...] contraire aux droits conventionnels d'un autre Etat » dans son jugement à propos de l'*Affaire des phosphates du Maroc* [105]. La corrélation entre obligation juridique d'un côté et droit subjectif de l'autre côté ne souffre pas d'exception : il n'existe assurément pas — à la différence de ce qu'on dit être la situation en droit interne — d'obligations incombant à un sujet auxquelles ne correspondrait pas un droit subjectif international d'un autre sujet ou d'autres sujets, voire même, pour ceux qui partagent un point de vue déjà mentionné dans la section précédente, de l'ensemble des autres sujets du droit des gens. Cette précision doit être présente à l'esprit aux fins d'une interprétation exacte de la définition qu'on se propose de donner des conditions d'existence d'un fait illicite international.

66. Sur la suggestion du Rapporteur spécial, la Commission s'est demandé, lors de la discussion du deuxième rapport à la vingt-deuxième session, s'il ne devait pas y avoir une exception au principe selon lequel la caractéristique du fait internationalement illicite est de constituer un manquement par l'Etat à une obligation internationale existant à sa charge. Ce point d'interrogation est dû à l'idée que, dans certaines hypothèses, l'exercice abusif d'un droit pourrait être un comportement internationalement illicite, générateur, à ce titre, d'une responsabilité internationale. En d'autres termes, s'il était vrai, comme certains le prétendent, que le droit international connaîtrait, à l'instar de certains droits internes, la théorie de l'abus du droit, faudrait-il en déduire que, dans certains cas, ce ne serait pas un comportement contraire à une obligation juridique qui formerait l'élément caractéristique d'un délit international, mais au contraire un comportement fondé sur un droit subjectif?

67. Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial avait rappelé qu'à propos de cette doctrine la jurisprudence internationale ne s'est jamais très nettement prononcée. On peut comprendre les raisons de ces hésitations étant donné les dangers que pourrait comporter aussi bien la négation absolue que l'affirmation générale du principe. La Cour permanente de justice internationale n'y a fait que des allusions très prudentes, et en tout cas pour en exclure l'application dans les cas envisagés et pour indiquer, en général, que l'abus de droit ne saurait se présumer [106]. La théorie de l'abus de droit a d'ailleurs été explicitement contestée dans certaines opinions dissidentes connues [107]. Quant à la jurisprudence plus récente, le commentaire de Reuter paraît résumer très efficacement le critère dont elle s'inspire :

> La jurisprudence s'en sert plutôt comme avertissement dans des espèces où elle n'en use pas, alors qu'il est vraisemblable que si elle usait de la notion elle ne la mentionnerait pas [108].

La nécessité de transposer en droit international la condamnation de l'abus du droit n'a été clairement formulée que par le juge Alvarez dans certaines de ses opinions dissidentes [109]. Dans la doctrine, l'idée d'une application de la théorie de l'abus du droit au droit international a trouvé dans le passé et trouve aujourd'hui des partisans convaincus [110] aussi bien que des opposants déterminés [111].

---

[101] Voir R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 441 et 445; J. L'Huillier, *op. cit.*, p. 359; R. Monaco, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, 2e éd. rev. et augm., Turin, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1960, p. 359.

[102] Voir D. Anzilotti, *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 111, et *Corso... (op. cit.)*, p. 385 et 386; C. C. Hyde, *op. cit.*, p. 882; L. Oppenheim, *op. cit.*, p. 337 et 338; G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico (op. cit.)*, p. 245; H. Accioly, *op. cit.*, p. 276; A. Ulloa, *op. cit.*, p. 251; G. Dahm, *op. cit.*, p. 178; S. R. Patel, *A Textbook of International Law*, Londres, Asia Publishing House, 1964, p. 103.

[103] Voir ci-dessus par. 51.

[104] L'équivalence, en droit international, entre manquement à un devoir juridique et violation d'un droit subjectif d'autrui est soulignée par D. Anzilotti (*Teoria generale... [op. cit.]*, p. 83, 91 et suiv., et 121), G. Balladore Pallieri (« Gli effetti... », *Rivista di Diritto Pubblico... [op. cit.]*, p. 66, et *Diritto internazionale pubblico [op. cit.]*, p. 245), R. Ago (« Le délit international », *Recueil des cours... [op. cit.]*, p. 441), G. Morelli (*op. cit.*, p. 347), et A. P. Sereni (*op. cit.*, p. 1514).

[105] Affaire des phosphates du Maroc (exceptions préliminaires), 14 juin 1938. Voir *C.P.J.I.*, série A/B, n° 74, p. 28.

[106] Voir arrêt concernant l'Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (fond), du 25 mai 1926 (*C.P.J.I.*, série A, n° 7, p. 30, 37 et 38), et arrêt relatif à l'Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, du 7 juin 1932 (*C.P.J.I.*, série A/B, n° 46, p. 167).

[107] Voir l'opinion dissidente du juge Anzilotti dans l'Affaire de la Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie (exception préliminaire), du 4 avril 1939 (*C.P.J.I.*, série A/B, n° 77, p. 98).

[108] P. Reuter, « Principes... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 600. L'auteur voit un exemple de la première hypothèse dans la décision du 16 novembre 1957 du Tribunal arbitral à propos de l'Affaire du lac Lanoux (pour texte, voir Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1963.V.3], p. 285 et suiv.) et un exemple de la deuxième dans l'arrêt du 12 avril 1960 de la Cour internationale de Justice relatif à l'Affaire du droit de passage sur territoire indien (Portugal *c.* Inde) [fond] (*C.I.J. Recueil 1960*, p. 36 et 37). On pourrait y ajouter la mention faite, incidemment, par la Cour internationale de Justice dans son arrêt du 18 décembre 1951 relatif à l'Affaire des pêcheries (Royaume-Uni *c.* Norvège) [*C.I.J. Recueil 1951*, p. 142].

[109] *C.I.J. Recueil 1949*, p. 48; *ibid., 1950*, p. 15; *ibid., 1951*, p. 149; *ibid., 1952*, p. 128 et 133.

[110] Voir tout particulièrement N. Politis, « Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux », *Recueil des cours... 1925-I*, Paris, Hachette, 1926, t. 6, p. 77 et suiv.; S. Trifu, *La notion de l'abus de droit dans le droit international*, Paris, Domat-Montchrestien, 1940; van Bogaert, *Het Rechtsmisbruik in het Volkenrecht*, Anvers, 1948; van der Molen, *Misbruik van Recht in het Volkenrecht-Opstellen op het gebied van Recht, Staat en Maatschappij*, Amsterdam, 1949, p. 266 et suiv.; M. Sibert, *Traité de droit international public*, Paris, Dalloz, 1951, t. II, p. 205 et 283; A.-Ch. Kiss, *L'abus de droit en droit international*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1953 (surtout p. 179 et suiv.); et F. V. García Amador, « State Responsibility... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 376 et suiv., et cinquième rapport sur la responsabilité des Etats (*Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 53 et suiv., doc. A/CN.4/125), par. 66 et suiv.).

[111] Voir, parmi de nombreux autres, M. Scerni, *L'abuso di diritto nei rapporti internazionali*, Rome, Anonima Romana Editoriale,

68. Toutefois, comme le Rapporteur spécial l'avait fait remarquer dans son deuxième rapport, pour ce qui intéresse le travail actuel de la Commission du droit international, on ne voit aucune raison qui oblige à prendre position à propos de cette théorie, de ses éventuelles justifications et de leur fondement, des prétendus avantages qu'elle présenterait pour le développement et le progrès du droit international, ou des dangers qu'elle comporterait pour la sécurité de ce droit. A son avis, le problème de l'abus du droit n'a, en réalité, pas d'incidence directe sur la détermination des prémisses de la responsabilité internationale. Il s'agit d'une question de fond qui concerne l'existence ou la non-existence d'une règle « primaire » du droit international : la règle qui aurait pour effet de limiter l'exercice par l'Etat de ses droits ou, selon certains autres, de ses compétences, et d'en interdire l'exercice abusif. Il paraît évident, partant, que s'il devait être admis qu'une limitation et une interdiction de ce genre doivent être acceptées par le droit international en vigueur, l'exercice abusif d'un droit par un Etat constituerait nécessairement une violation de l'obligation de ne pas dépasser certaines limites dans l'exercice de ce droit, de ne pas l'exercer avec l'unique intention de nuire à d'autres ou d'envahir indûment leur sphère de compétence. Si l'existence d'un fait illicite international devait être reconnue dans une hypothèse semblable, l'élément constitutif serait toujours représenté par la violation d'une obligation, et non pas par l'exercice d'un droit [112]. La conclusion du Rapporteur spécial était donc que la mention du manquement à une obligation juridique internationale en tant qu'élément objectif d'un fait internationalement illicite devrait être entièrement suffisante aux fins de la définition de principe des conditions de l'existence d'un fait de cette nature. Cette mention inclurait certainement aussi l'hypothèse d'une violation de l'obligation ici envisagée, au cas où son existence serait établie : il n'y aurait donc aucune nécessité de prévoir expressément une prétendue exception. De l'avis du Rapporteur spécial, d'ailleurs, il était très douteux qu'il y ait à prévoir l'insertion, dans le cadre de l'ensemble du projet concernant la responsabilité internationale des Etats, d'un article concernant un problème qui ne relève pas spécifiquement de la responsabilité [113].

69. La Commission a consacré une attention particulière au problème ainsi évoqué et beaucoup de ses membres ont marqué leur intérêt pour la notion d'abus du droit. La tendance qui s'est manifestée à la suite de la discussion — et qui a trouvé quelque écho au sein de la Sixième Commission — a été de s'accorder, pour ce qui concerne le fond du problème, un temps de réflexion. Plus tard, lorsqu'elle examinera en détail les différentes questions qui se posent à propos de l'élément objectif d'un fait internationalement illicite, la Commission décidera s'il y a lieu ou non de réserver à l'abus du droit une place dans le projet. Toutefois, en ce qui concerne la définition de principe des conditions d'existence d'un fait internationalement illicite, la Commission a été d'accord avec le Rapporteur spécial pour reconnaître que la mention du manquement à une obligation était suffisante pour comprendre aussi l'hypothèse où l'obligation en question serait précisément celle de ne pas exercer d'une manière abusive et déraisonnable certains de ses propres droits.

70. Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial avait également évoqué un autre aspect dont on pouvait également se demander s'il était indispensable ou non de tenir compte pour la définition des conditions d'existence d'un fait illicite international. Un fait de cette nature, avait-il rappelé, est, par essence, constitué par un comportement rattaché à l'Etat et réalisant un manquement par cet Etat à une obligation internationale. Deux hypothèses distinctes peuvent toutefois se présenter. Parfois, le comportement en tant que tel peut à lui seul suffire pour réaliser un manquement à une obligation internationale de l'Etat. Que les organes législatifs d'un Etat refusent de passer une loi que, par un traité, l'Etat s'était spécifiquement engagé à adopter; que les forces armées d'un pays déterminé attaquent le territoire d'un autre pays avec lequel le premier entretient des relations pacifiques; qu'un pays côtier refuse, en temps de paix, le passage innocent dans ses eaux territoriales aux navires d'un autre pays donné; qu'un fonctionnaire des douanes soumette à une visite la valise diplomatique d'un pays étranger; que la police pénètre indûment dans le siège d'une ambassade étrangère; que les organes judiciaires infligent à un étranger un déni de justice : voilà autant d'exemples de l'hypothèse envisagée.

71. Il y a toutefois aussi des cas où la situation se présente différemment. Si un bombardier, au cours d'une mission de guerre, lâche des bombes sans prendre les précautions qui seraient nécessaires pour être sûr de ne pas endommager un hôpital ou un monument historique, l'obligation de respecter les formations sanitaires et les biens culturels de l'ennemi n'en sera violée que pour autant que l'hôpital ou le monument en question ait été touché. De même,

1930; A. Cavaglieri, *Corso di diritto internazionale*, 3e éd., Naples, 1934, p. 508; H. J. Schlochauer, « Die Theorie des *abus de droit* im Völkerrecht », *Zeitschrift für Völkerrecht*, Breslau, Kern's, 1933, vol. XVII, p. 373 et suiv.; et, parmi les plus récents, G. Schwarzenberger, « Uses and Abuses of the Abuse of Rights in International Law », *The Grotius Society : Transactions for the Year 1956 : Problems of Public and Private International Law*, Londres, The Grotius Society, 1957, vol. 42, p. 47 et suiv.; J.-D. Roulet, *Le caractère artificiel de la théorie de l'abus de droit en droit international public*, Neuchâtel, Histoire et Société d'aujourd'hui, Baconnière, 1958; I. Brownlie, *op. cit.*, p. 365 et suiv. Pour des prises de position limitées et marquées d'une grande prudence, voir H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, Londres, Stevens, 1958, p. 162 et suiv.; et P. Guggenheim, « La validité et la nullité des actes juridiques internationaux », *Recueil des cours... 1949-I*, Paris, Sirey, 1950, t. 74, p. 250 et suiv.

[112] Déjà dans *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 89, Anzilotti avait noté que la responsabilité ne découle pas d'un excès dans l'exercice du droit, mais du fait d'agir contrairement au droit. Voir, pour des développements dans ce sens, R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 443 et 444; B. Cheng, *op. cit.*, p. 129 et suiv.; E. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 540.

[113] Dans son avant-projet révisé préparé en 1961, M. García Amador avait voulu introduire, à l'article 2, paragraphe 3, une clause pour indiquer que « l'expression *obligations internationales de l'Etat* vise aussi l'interdiction de l'*abus de droit*, c'est-à-dire de tout acte contraire aux normes de droit international, conventionnel ou général qui régissent l'exercice des droits et compétences de l'Etat ». Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/134 et Add.1, additif.

pour que l'on puisse accuser un Etat d'avoir manqué à son devoir de protéger efficacement le siège d'une ambassade étrangère ou de sauvegarder en période de trouble la sécurité des étrangers sur son territoire, il n'est pas suffisant de montrer que cet Etat a été négligent en ne prévoyant pas une surveillance adéquate de la part de la police; il est encore nécessaire que, à la suite de cette négligence, un événement préjudiciable se soit produit, tel que, par exemple, une manifestation hostile ou une attaque de particuliers au siège de l'ambassade, ou le meurtre de ressortissants étrangers par une foule déchaînée. Dans de telles hypothèses — qui, manifestement, sont surtout des hypothèses de négligence de la part des organes de l'Etat —, le comportement de l'Etat n'apparaît comme constituant la violation d'une obligation internationale que si, au comportement comme tel, s'ajoute un élément supplémentaire : il faut que se soit produit en fait un événement extérieur — un de ces événements que l'Etat devrait s'efforcer de prévenir [114].

72. Eu égard à la distinction évoquée dans les deux paragraphes qui précèdent, le Rapporteur spécial avait indiqué qu'il faudra y revenir plus spécialement lorsqu'il s'agira de définir les règles pertinentes pour les différentes hypothèses de manquement à une obligation internationale. Il avait cependant tenu à effleurer la question, surtout pour poser à la Commission la question de savoir si, à son avis, une mention de cette distinction devait déjà figurer dans la définition de principe des conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite. Au cours de la discussion qui a eu lieu à la vingt-deuxième session, plusieurs membres ont répondu par l'affirmative à la question posée. D'autres, par contre, ont préféré réserver pour le moment leur position à ce sujet, tout en reconnaissant que cet aspect devra être approfondi à un moment ultérieur [115]. Considérant que la distinction devra vraisemblablement être évoquée d'une manière spécifique lors de la formulation des règles particulières qui apparaîtront dans la suite du projet, le Rapporteur spécial pense que l'on peut sans inconvénient renoncer à en faire mention dans le principe général qu'il s'agit de définir maintenant. Il suffira d'employer une formule suffisamment souple pour couvrir l'ensemble des différentes hypothèses. C'est de ces critères que le Rapporteur spécial s'est inspiré dans la rédaction du projet d'article qui figure à la fin de la présente section.

73. Un dernier point doit être mentionné avant de conclure. Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial avait rappelé qu'à côté des deux éléments, subjectif et objectif, déjà décrits on parlait parfois aussi de l'existence d'un élément constitutif ultérieur d'un fait internationalement illicite, et que l'on désigne généralement ce prétendu troisième élément par le terme « dommage » [116]. Le Rapporteur spécial avait aussi montré, toutefois, que de telles affirmations n'allaient pas sans équivoque. Il y a des cas où ceux qui soutiennent la nécessité de la présence d'un dommage ont plutôt à l'esprit la nécessité de la présence de cet événement extérieur qui, comme on l'a rappelé aux paragraphes précédents, doit parfois se joindre au comportement proprement dit de l'Etat pour que ce comportement réalise un manquement à une obligation internationale. Il se peut en effet que, là où l'obligation en question est l'un de ces devoirs de l'Etat, tellement fréquents en droit international, de protéger ou de sauvegarder certaines personnes ou certains biens, l'événement en question soit représenté par une action préjudiciable à certaines personnes due à des tiers. Toutefois, quand certains auteurs parlent d'un « dommage », ils ont fréquemment à l'esprit non pas un préjudice causé à l'Etat sur le plan international, mais plutôt un dommage infligé à un particulier sur le plan interne [117]. L'importance que l'on accorde à l'élément du dommage est alors une conséquence du fait de n'avoir pris en considération que les seuls cas de responsabilité de l'Etat pour dommages causés à des particuliers étrangers, et d'avoir mêlé l'examen des règles relatives à la responsabilité à celui des règles de fond relatives au traitement des étrangers. L'essence même des obligations de l'Etat en matière de condition des étrangers veut, en effet, qu'il ne leur cause pas ou ne leur laisse pas subir indûment des dommages. Et il est évident que si l'obligation elle-même se définit ainsi, il ne saurait y avoir de violation de cette obligation là où, concrètement, le particulier étranger n'aurait subi aucun dommage. Mais le dommage infligé à un particulier, que l'obligation internationale entend précisément éviter, n'a rien à voir avec le dommage qui, sur le plan proprement international, devrait, de l'avis de certains, s'ajouter à la violation de l'obligation pour qu'il y ait fait internationalement illicite. Ce dommage ne saurait être qu'un dommage subi par l'Etat.

74. La plupart des membres de la Commission ont été d'accord avec le Rapporteur spécial au sujet des considérations qui précèdent, et ont reconnu, en particulier, que l'élément économique du dommage auquel certains auteurs se réfèrent n'est pas inhérent à la définition d'un fait internationalement illicite, source de responsabilité, tandis qu'il peut faire partie de la règle qui impose précisément aux Etats l'obligation de ne pas causer aux étrangers certains dommages. D'autre part, en ce qui concerne la détermination des conditions indispensables d'existence d'un fait illicite international, la Commission a également reconnu qu'un préjudice (« injury »), qu'il soit matériel ou moral, est nécessairement inhérent, en droit international, à toute lésion d'un droit subjectif

---

[114] De l'avis du Rapporteur spécial, on peut donc aussi distinguer en droit international, comme on le fait en droit interne, les faits illicites de comportement et les faits illicites d'événement. Voir R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 447 et suiv.; G. Morelli, *op. cit.*, p. 349.

[115] Notamment sir Humphrey Waldock (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 200 et 201, 1076e séance, par. 29 et suiv.).

[116] Voir particulièrement A. V. Freeman, *op. cit.*, p. 22; A. Ross, *op. cit.*, p. 242 et 255; K. Furgler, *op. cit.*, p. 16; P. Guggenheim, *Traité... (op. cit.)*, p. 1; A. Schüle, *op. cit.*, p. 336; E. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 534.

[117] Cela est clair, par exemple, chez Amerasinghe, *op. cit.*, p. 55.

international d'un Etat [118]. La notion du manquement à une obligation juridique internationale envers un autre Etat a donc paru entièrement suffisante à la Commission pour couvrir cet aspect, sans qu'il y ait besoin d'y ajouter un élément de plus. Le dommage économique éventuellement supporté par l'Etat lésé dans ses propres droits pourra être pris en considération, notamment aux fins de la détermination du montant de la réparation, mais n'est pas une condition indispensable pour établir qu'un fait internationalement illicite a été commis. La discussion a donc confirmé le Rapporteur spécial dans sa conviction qu'il n'y a pas lieu de tenir compte de l'élément dit du « dommage » dans la définition de principe des conditions d'existence d'un fait illicite international.

75. Compte tenu de tous les développements et de toutes les remarques qui précèdent, il semble maintenant que l'on peut proposer à la Commission de formuler dans les termes suivants l'article portant définition des conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite.

Article 2. — Conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite

Il y a fait internationalement illicite lorsque

***a*) Un comportement consistant en une action ou une omission est attribué à l'Etat en vertu du droit international; et**

***b*) Ce comportement constitue un manquement à une obligation internationale de l'Etat.**

3. Sujets susceptibles de commettre des faits internationalement illicites

76. La section III du chapitre Ier du deuxième rapport s'intitulait « Capacité de commettre des faits illicites internationaux ». Ce titre correspondait à un emploi courant. De nombreux auteurs s'accordent, en effet, à reconnaître que tout Etat qui est sujet de droit international a, en principe, ce qu'ils appellent la « capacité délictuelle internationale », ou « capacité de commettre des faits illicites internationaux ». On ne saurait concevoir un Etat doté de la personnalité internationale qui ne serait pas titulaire d'obligations internationales — et s'il en est titulaire, il doit normalement être susceptible de les enfreindre aussi bien que de s'y conformer.

77. Le Rapporteur spécial avait tenu, toutefois, à attirer dès le début l'attention de la Commission sur la nécessité de veiller à ce que l'emploi du mot « capacité » ne soit pas une source d'erreur. On pourrait être tenté, en effet, dès lors que l'on se sert de ce terme, d'opérer un rapprochement entre le principe que tout Etat a, en droit international, la capacité de commettre des faits illicites et la règle qui figure à l'article 6 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux termes de laquelle « tout Etat a la capacité de conclure des traités [119] ». Or, la capacité de conclure des traités et la capacité de commettre des faits internationalement illicites sont deux notions entièrement distinctes. La capacité de conclure des traités, équivalent international de la capacité contractuelle, est l'aspect le plus marquant de cette situation juridique subjective qui, toujours pour emprunter une terminologie familière au droit interne, peut se définir comme la « capacité d'agir » de l'Etat en droit international : à savoir le pouvoir juridique reconnu à l'Etat d'accomplir des « actes juridiques », de produire un effet de droit par une manifestation de volonté.

78. Par contre, ce qu'on appelle « capacité délictuelle » ne désigne évidemment ni un pouvoir juridique ni une autre situation juridique subjective; et même, à y bien réfléchir, on peut se rendre compte de l'absurdité de l'idée que l'ordre juridique pourrait attribuer à ses sujets une « capacité » — au sens propre du terme — de se conduire de façon contraire à ses propres obligations juridiques. On ne saurait donc nullement souscrire à l'idée — chère, semble-t-il, à la doctrine allemande — qui voudrait voir dans la capacité délictuelle (« Deliktsfähigkeit ») une sous-catégorie de la « capacité d'agir » (« Handlungsfähigkeit ») [120]. Les termes « capacité délictuelle » ou « capacité de commetttre des faits illicites » ne peuvent être que des formules commodes pour indiquer qu'un sujet est, en fait, susceptible de se comporter de façon contraire à une obligation internationale qui lui incombe et, ce faisant, de réunir les conditions nécessaires pour être considéré comme l'auteur d'un fait internationalement illicite [121].

79. Sur la base de ces précisions, la Commission a reconnu, lors de la discussion du deuxième rapport, le bien fondé réel du principe que les auteurs mentionnés entendent exprimer par leur formule. Ce principe doit figurer dans le projet, sous une forme ou sous une autre, car il serait dangereux de considérer l'idée qu'il englobe comme allant de soi. Une formation étatique très récente, pour ne donner qu'un seul exemple, pourrait être tentée d'invoquer à certaines fins la jeunesse ou l'insuffisance de sa structure. Elle pourrait prétendre, pour cette raison,

---

[118] D. Anzilotti (*Teoria generale...* [*op. cit.*], p. 89, et surtout *Corso...* [*op. cit.*], p. 425) indique que *la responsabilité internationale tire sa raison d'être de la seule violation du droit d'un autre Etat et que toute violation d'un droit est un dommage* (c'est le Rapporteur spécial qui souligne). L'auteur met en évidence l'importance qu'ont en droit international l'honneur et la dignité des Etats, qui priment souvent les intérêts économiques, de sorte que le dommage en droit international se confond avec la violation de l'obligation. Voir, dans un sens analogue, dans la doctrine plus récente : G. Schwarzenberger, *A. Manual... (op. cit.)*, p. 164; A. P. Sereni, *op. cit.*, p. 1522 et 1523. Même Jiménez de Aréchaga (*op. cit.*, p. 534) rappelle que « dans les relations interétatiques, la notion de dommage n'a toutefois pas un caractère essentiellement matériel ou patrimonial ».

[119] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 312.

[120] K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 21 et 22; F. Klein, *op. cit.*, p. 34 et 35; A. Schüle, *op. cit.*, p. 330; I. von Münch, *op. cit.*, p. 130.

[121] C'est ce que certains auteurs appellent le « sujet actif » du fait illicite (voir Monaco, *op. cit.*, p. 362; et Vitta, « Responsabilità degli Stati », *Novissimo Digesto Italiano*, Turin, 1968, vol. XV, p. 733) ou de la responsabilité (voir premier rapport de García Amador sur la responsabilité de l'Etat, dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 186 et suiv., doc. A/CN.4/96, chap. IV); et que les auteurs soviétiques dénomment le « sujet d'un délit international » (Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 426).

n'être pas à même de remplir ses obligations internationales, ou du moins certaines d'entre elles, et donc ne pas pouvoir être considérée comme ayant commis un fait internationalement illicite en manquant à ces obligations. Or, une position de ce genre serait indéfendable. Il n'y a pas de parallélisme possible entre la condition sur le plan du droit international d'un Etat nouvellement formé et celle d'un mineur, ou en général d'une personne dépourvue de la capacité délictuelle, en droit interne. Les Etats sont majeurs dès le moment où ils atteignent une existence indépendante et souveraine, où ils s'affirment comme membres à part égale de la communauté internationale. L'avers de la souveraineté est la possibilité de faire valoir ses droits, mais le revers en est le devoir de s'acquitter de ses obligations [122]. Le principe en vertu duquel aucun Etat ne peut se soustraire à la possibilité d'être considéré comme l'auteur d'un fait internationalement illicite si, par son comportement, il manque à une obligation internationale doit donc être clairement affirmé à l'égard de tous les membres de la communauté internationale.

80. Certains membres de la Commission, tout en étant d'accord sur le fond du principe, ont exprimé des doutes quant à l'opportunité de se servir du terme « capacité » pour décrire l'aptitude matérielle d'un Etat à commettre un fait illicite. Les raisons qu'ils ont fait valoir se rapprochent de celles qu'a indiquées le Rapporteur spécial lui-même pour souligner la distinction nette entre l'acception que peut recevoir le mot « capacité » en matière de fait illicite et celles qu'il prend dans d'autres domaines du droit. En concluant le débat sur ce point à la vingt-deuxième session, le Rapporteur spécial s'est engagé à rechercher s'il n'y aurait pas moyen de trouver d'autres expressions susceptibles de rendre le même principe sans prêter à équivoque.

81. La première solution qui peut venir à l'esprit serait celle de remplacer tout simplement le terme « capacité », qui a une caractérisation juridique marquée, par un terme indiquant directement une aptitude ou possibilité matérielle. En réfléchissant plus avant à la question, le Rapporteur spécial a toutefois acquis la conviction que le vrai sens du principe dont on recherche la définition pourrait peut-être ressortir d'une manière plus claire aux yeux de tous si, en matière de fait illicite, on mettait en évidence une situation passive de l'Etat plutôt qu'une situation active. Il semble préférable, en d'autres termes, de dire que l'Etat est susceptible d'être considéré comme l'auteur d'un fait internationalement illicite plutôt que de le décrire comme « capable » de commettre un fait de cette nature, ou comme ayant l'« aptitude » à le commettre [123]. Ce que l'on cherche à exprimer ici, c'est en effet et avant tout l'idée que tout Etat est dans une situation d'égalité par rapport aux autres quant à la possibilité de voir qualifiés d'internationalement illicites ses comportements; qu'aucun Etat ne peut prétendre échapper à ce que ses propres actions ou omissions apparaissent comme des actions ou omissions répréhensibles aux yeux du droit international, si les conditions d'existence d'un fait internationalement illicite se trouvent réunies en elles.

82. A sa vingt-deuxième session, la Commission n'a pu que très rapidement examiner la question des limitations éventuelles que le principe, défini par certains auteurs comme étant celui de la « capacité délictuelle » de tous les Etats, pourrait rencontrer dans des hypothèses déterminées. En passant en revue ces différentes hypothèses, le Rapporteur spécial avait tout d'abord indiqué, dans son deuxième rapport, qu'il ne croyait pas nécessaire de s'occuper, sous cet angle, de la situation d'un Etat membre d'une union fédérale. Les cas où des Etats fédérés ont encore une certaine personnalité internationale — du fait qu'ils ont gardé, fût-ce sous une forme très restreinte, la capacité de conclure certains accords avec des Etats étrangers à la fédération — se font de plus en plus rares. D'ailleurs, il n'est absolument pas sûr qu'au cas où l'Etat fédéré manquerait par son action ou omission à une obligation internationale contractée directement par lui, un tel fait ne serait pas attribué sur le plan international à l'Etat fédéral lui-même, plutôt qu'à l'Etat fédéré. Le Rapporteur spécial reste donc de l'avis qu'il n'est pas utile de tenir compte ici de ces hypothèses marginales — cela d'autant plus qu'à la Conférence de Vienne sur le droit des traités on s'est rendu compte de la fermeté avec laquelle les Etats fédéraux s'opposent en général à toute allusion à une personnalité internationale distincte des Etats fédérés [124].

---

[122] Voir à ce sujet les remarques de M. Thiam à la vingt-deuxième session de la Commission (*Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 226, 1079e séance, par. 36 à 38).

[123] Si on choisit de suivre une voie comme celle qui est proposée ici, il faut seulement faire attention à ne pas confondre la désignation d'un sujet comme auteur d'un fait illicite et la désignation de ce sujet comme « responsable » à la suite du fait en question. Considérer un sujet comme étant l'auteur d'un fait internationalement illicite et l'appeler à faire face à une responsabilité comme conséquence de ce fait sont deux opérations logiquement distinctes et consécutives. Il n'est d'ailleurs pas dit qu'elles doivent toujours et nécessairement se suivre. Il peut y avoir des hypothèses — on a déjà eu l'occasion d'y faire allusion pour dire qu'on devrait y revenir le moment venu — dans lesquelles, vu la situation où un Etat est placé par rapport à un autre Etat, c'est le second qui peut être appelé à répondre à la place du premier d'un fait illicite international commis par celui-ci. Dans des cas de ce genre, l'Etat en question est donc considéré comme étant le sujet auteur du fait internationalement illicite, même si c'est la responsabilité d'un autre Etat qui est mise en cause en raison de ce fait.

Des confusions au sujet du point évoqué ici sont assez fréquentes. Anzilotti (*La responsabilité internationale...* [*op. cit.*], p. 180) en fournit un exemple lorsqu'il traduit le terme allemand « Deliktsfähigkeit » (capacité de commettre un délit) par l'expression « capacité de répondre des actes contraires au droit ». La même confusion semble se retrouver chez Strupp (« Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch...* [*op. cit.*], p. 21 et 22) et chez Dahm (*op. cit.*, p. 179).

[124] La Commission du droit international avait proposé de faire figurer à l'article 5 (« Capacité des Etats de conclure des traités ») de son projet un paragraphe 2 prévoyant que « les Etats membres d'une union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la constitution fédérale et dans les limites indiquées dans ladite constitution » (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 208). Après une longue discussion, la Commission plénière de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités avait adopté cet alinéa en 1968, mais en 1969, à la Conférence elle-même, certains Etats fédéraux ont repris avec une vigueur renouvelée leur offensive contre ce paragraphe, qui a été finalement rejeté et ne figure donc pas à l'article 6 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (Voir ci-dessus note 119).

83. Par contre, le Rapporteur spécial avait cru de son devoir d'attirer l'attention de la Commission sur la situation qui peut se produire lorsque agissent, sur le territoire d'un Etat donné, un autre sujet ou d'autres sujets de droit international, en lieu et place de ce dernier [125]. L'autre sujet ou les autres sujets en question en viennent parfois à confier certaines activités, normalement exercées par des organes de l'Etat territorial et dans le cadre de son système de droit, à des éléments de leur propre organisation — cela en vue de finalités qui leur sont propres, ou parfois en raison de la nécessité de combler des vides survenus dans l'organisation de l'Etat territorial. Les organes de l'Etat territorial, par lesquels celui-ci s'acquitte normalement de certaines de ses obligations internationales, se trouvent alors empêchés de remplir certaines de leurs fonctions [126]. En d'autres termes, l'Etat territorial se trouve amputé d'une partie de son organisation, et d'une partie en vertu de laquelle il avait précédemment la possibilité matérielle de s'acquitter de certaines obligations internationales comme de les transgresser. Il n'est donc plus à même de commettre un fait internationalement illicite dans le domaine touché par cette amputation, et la violation d'une obligation internationale, s'il s'en produit une, ne peut plus lui être attribuée : elle doit être attribuée à l'autre sujet ou aux autres sujets qui ont mis leurs propres organes à la place de ceux de l'Etat territorial [127]. On comprend donc qu'en présence de telles hypothèses ceux qui acceptent la notion d'une « capacité délictuelle internationale » des Etats soient amenés à reconnaître que celle-ci peut subir des restrictions. C'est en se référant à cette reconnaissance que le Rapporteur spécial, dans son deuxième rapport, avait cru de son devoir d'évoquer, en même temps que la question de la signification de cette prétendue « capacité », celle de ses éventuelles limitations. Il tenait simplement à souligner la nécessité de ne pas laisser subsister des doutes quant à la détermination de l'auteur d'un fait illicite international dans une situation comme celle que l'on vient de décrire. Il faut se garder, en effet, d'en arriver à attribuer un fait illicite international à un Etat dont les organes n'ont pu commettre, en l'espèce, aucun fait [128], et en même temps d'accorder une sorte d'impunité à l'Etat dont les organes ont effectivement commis le fait en question.

84. Cependant, l'exigence à laquelle on vient de faire allusion ne comporte probablement pas la nécessité d'introduire une disposition spéciale dans la définition même du principe général qui forme l'objet de cette section. Cela surtout si l'on choisit effectivement de laisser de côté la formule reconnaissant à tout Etat la « capacité de commettre des faits illicites internationaux » et si l'on en vient à l'idée de la remplacer par un libellé décrivant chaque Etat comme susceptible d'être considéré comme l'auteur d'un fait internationalement illicite. Une fois que l'on se base sur une définition de ce genre, il devient évident que l'on ne saurait voir dans un Etat l'auteur d'un fait internationalement illicite si, en l'espèce, les conditions d'existence d'un tel fait ne se trouvent pas réunies. Or, dans des hypothèses comme celles où une partie de l'organisation de l'Etat a été remplacée par des organes d'un autre Etat, une condition essentielle fait précisément défaut : celle que le comportement réalisant la violation d'une obligation internationale puisse être attribué à l'Etat ayant subi l'amputation indiquée. L'adoption d'un nouveau libellé paraît donc aussi avoir l'avantage d'éviter que le texte de l'article doive évoquer la question des limitations de la prétendue « capacité délictuelle ». Il sera suffisant d'en traiter dans le commentaire de l'article.

85. Compte tenu de toutes les considérations qui précèdent, nous proposons, pour l'énoncé du principe général dont il est question, le texte suivant :

---

[125] L'autre sujet ou les autres sujets en question peuvent être eux aussi des Etats. Mais il peut s'agir aussi de sujets de nature différente : un mouvement insurrectionnel, par exemple, et même, à la limite, une organisation internationale.

[126] Cette situation peut se produire là où subsiste l'un de ces rapports juridiques de dépendance qui ont souvent fourni à la doctrine des exemples classiques de la situation ici décrite et qui sont aujourd'hui, heureusement, en voie de disparition (voir R. Ago, « La responsibilità indiretta nel diritto internazionale », *Archivio di diritto pubblico*, janvier-avril 1936-XIV, Padoue, CEDAM, 1936, vol. 1, fasc. 1, p. 27 et suiv.; et « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 455 et suiv.). Elle peut surtout se produire dans d'autres cas : notamment celui d'une occupation militaire, que ce soit en temps de guerre ou en temps de paix, qu'elle soit partielle ou totale, temporaire ou permanente, en un mot quels que soient le titre, la raison et le caractère d'une telle occupation. Il n'y a pas non plus lieu de distinguer, aux fins qui nous intéressent ici, si cette occupation se qualifie, aux yeux du droit international, de légitime ou d'illégitime. Même en dehors de l'hypothèse d'une occupation militaire, il y a d'autres situations où des éléments de l'organisation d'un Etat ou d'une institution internationale agissent sur le territoire d'un autre Etat et y remplacent l'action de l'organisation de ce dernier. Les organes dont l'activité est ainsi remplacée sont parfois des organes judiciaires, parfois des organes administratifs, notamment la police, etc.

[127] Il s'agit, dans ce cas, d'une responsabilité directe, de son propre fait. L'hypothèse ne doit pas être confondue avec celle où un Etat pourrait rencontrer une responsabilité indirecte, c'est-à-dire du fait d'autrui et non pas de son propre fait. Il est à peine besoin d'ajouter que, puisque les organes d'un Etat agissent ici en lieu et place de ceux d'un autre Etat et dans le cadre de l'ordre juridique de celui-ci, ils sont tenus, dans leur action, au respect des obligations internationales qui incombent aux organes de l'Etat territorial qu'ils remplacent.

[128] Dans l'hypothèse envisagée ici, le fait que l'Etat n'est pas susceptible d'être l'auteur d'un fait internationalement illicite dans un domaine déterminé est la conséquence d'une restriction intervenue à un moment donné dans une organisation auparavant complète. La même impossibilité peut aussi être l'effet d'une structure qui, de par sa nature propre, est essentiellement partielle. C'est le cas pour certains sujets de droit international autres que les Etats, même si on les assimile souvent aux Etats dans les projets de codification du droit international. Les mouvements insurrectionnels, par exemple, ne sont pas des Etats proprement dits : ils ne le sont même pas lorsqu'ils ont affirmé leur autorité sur un territoire déterminé et que leur personnalité internationale ne fait plus de doute. Or, on peut précisément se demander si, dans un domaine donné, un mouvement insurrectionnel est ou n'est pas susceptible d'être considéré comme l'auteur d'un fait internationalement illicite, source d'une responsabilité internationale pour le mouvement lui-même. Il paraît évident que l'on ne pourra répondre affirmativement à cette question que si le domaine auquel on se réfère est l'un de ceux où un sujet de cette nature est à même, de par sa structure propre, d'être lui-même le titulaire d'obligations internationales. Là où cette condition essentielle n'est pas réalisée, le sujet en question reste évidemment dépourvu aussi bien de la possibilité matérielle de remplir une obligation internationale que de celle de la violer.

Article 3. — Sujets susceptibles de commettre des faits internationalement illicites

Chaque Etat est susceptible d'être considéré comme l'auteur d'un fait internationalement illicite.

4. NON-PERTINENCE DU DROIT INTERNE POUR QUALIFIER UN FAIT D'INTERNATIONALEMENT ILLICITE

86. L'indépendance de la qualification d'illicite d'un fait donné sur le plan du droit international par rapport à toute qualification conforme ou non par le droit interne de l'Etat s'érige certainement en principe général en matière de responsabilité internationale.

87. Cette indépendance se manifeste, en effet, à plusieurs points de vue. On a déjà eu l'occasion de mettre en évidence [129] que l'attribution à l'Etat, sujet de droit international, d'une action ou omission donnée ne peut avoir lieu qu'en vertu du droit international. On a souligné, par la même occasion, que cette attribution est entièrement distincte de l'attribution d'un fait à l'Etat en tant que personne de droit interne, effectuée sur la base de ce même droit. On a aussi brièvement indiqué — en attendant d'y revenir plus spécifiquement au chapitre II — qu'il arrive que le droit international tienne compte, comme prémisse de fait pour l'attribution ayant lieu dans son propre cadre, de certaines situations qui existent en droit interne. Toutefois, on s'est hâté de préciser que cela n'enlevait strictement rien à la pleine autonomie de l'opération juridique de l'attribution d'un fait à l'Etat, qui intervient en vertu du droit international. En d'autres termes, l'existence d'un « fait de l'Etat » sur le plan international n'est nullement conditionnée par l'existence d'un « fait de l'Etat » sur le plan interne.

88. Cependant, le manque de pertinence pour le droit international des conclusions auxquelles on peut arriver sur la base du droit interne se manifeste aussi et surtout sous d'autres aspects. C'est surtout par rapport à ces aspects qu'il est nécessaire de souligner l'indépendance respective du droit international et du droit interne quant aux conclusions des deux systèmes à propos de la qualification d'un même fait ou d'une même situation. Le caractère illicite d'un comportement attribué à l'Etat sur le plan international ne peut ressortir que par référence à une obligation juridique internationale incombant à cet Etat; la conclusion à ce sujet n'est nullement influencée par le fait que, dans le cadre du droit interne, le comportement en question peut apparaître comme étant également la violation d'une obligation ou, au contraire, comme un comportement parfaitement licite, ou même comme l'accomplissement d'un devoir : c'est là le principe qu'il importe surtout de mettre en évidence dans le cadre de la présente section.

89. On ne peut pas affirmer l'existence d'un fait internationalement illicite tant qu'il n'y a pas violation d'une obligation internationale, mais seulement manquement par l'Etat à une obligation établie par son propre système de droit : il y a là une proposition dont le bien-fondé ne semble pas avoir besoin d'une longue démonstration. Le principe qu'elle énonce est à la base de la jurisprudence et de la pratique internationale, et on l'a maintes fois affirmé expressément.

90. En ce qui concerne la jurisprudence, son énonciation la plus claire se trouve dans l'avis consultatif du 4 février 1932 de la Cour permanente de justice internationale concernant le « Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig » [130]. Le problème soumis à la Cour était de savoir si le Gouvernement polonais avait ou non le droit de soumettre aux organes de la SDN des questions concernant l'application à des ressortissants polonais de certaines dispositions de la constitution de la Ville libre de Dantzig. Dans son avis, la Cour a avant tout tenu à préciser que le caractère particulier de la constitution de Dantzig ne concernait que les rapports entre la Ville libre et la SDN et que, par rapport à la Pologne, la constitution de Dantzig était et demeurait la constitution d'un Etat étranger. Cela étant, la Cour déniait au Gouvernement polonais le droit qu'il invoquait, car

> ... d'après les principes généralement admis, un Etat ne peut, vis-à-vis d'un autre Etat, se prévaloir des dispositions constitutionnelles de ce dernier, mais seulement du droit international [...].
>
> L'application de la Constitution de la Ville libre peut cependant avoir pour résultat la violation d'une obligation internationale de Dantzig envers la Pologne, découlant soit de stipulations conventionnelles, soit du droit international commun. [...] Toutefois, dans une éventualité de ce genre, ce n'est pas la Constitution, en tant que telle, mais bien l'obligation internationale, qui donne naissance à la responsabilité de la Ville libre.

91. En ce qui concerne la pratique des Etats, il n'est certes pas nécessaire de citer ici les nombreux cas où des Etats, accusés à tort de porter une responsabilité internationale pour ce qui n'était en l'espèce que l'inobservance d'une prescription du droit interne, ont valablement fait opposition sur cette base aux prétentions indues dont ils étaient l'objet. Sur un plan plus général, il est à rappeler que la demande d'informations soumise aux Etats par le Comité préparatoire de la Conférence de codification du droit international (La Haye, 1930) distinguait en premier lieu la responsabilité internationale d'un Etat, découlant de la violation d'une obligation internationale, et la responsabilité purement interne causée par la violation d'une obligation établie par la constitution ou les lois de cet Etat. Les gouvernements ayant répondu à la demande d'informations se sont déclarés d'accord à ce sujet [131]. A la Conférence de La Haye, l'ar-

[129] Voir ci-dessus par. 60.

[130] *C.P.J.I.*, série A/B, n° 44, p. 24 et 25. A ce sujet, on peut rappeler aussi l'opinion exprimée par la Cour dans son jugement du 7 septembre 1927 dans l'Affaire du *Lotus* (*C.P.J.I.*, série A, n° 10, p. 24).

[131] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 16 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 2, 4 et suiv. Le principe dont il s'agit était clairement énoncé dans la réponse du Gouvernement allemand. Ayant souligné la distinction entre obligations qui incombent à l'Etat en vertu du droit international et obligations de l'Etat selon sa propre loi, le Gouvernement allemand ajoutait :

> « La responsabilité internationale, dont seule il s'agit ici, ne peut être engagée qu'en cas de violation d'une norme de droit international. Si cette condition n'est pas réalisée, il en résulte qu'en cas de violation d'une loi au détriment d'un ressortissant étranger il ne saurait jamais être question d'une demande formulée en vertu du droit international par un Etat étranger, mais que seule la personne lésée pourrait présenter des demandes conformément aux lois intérieures. » (SDN, *Bases de discussion... [op. cit.]*, p. 16.)

ticle 1er du projet de convention sur la responsabilité des Etats, approuvé à l'unanimité en première lecture, confirma implicitement la même conclusion [132]. Nous ne croyons pas nécessaire d'appuyer les conclusions qui ressortent à ce sujet de la jurisprudence internationale et de la pratique des Etats en citant des opinions d'auteurs de droit international. Il suffit de dire que le principe dont il s'agit est généralement admis et, en fait, non contesté [133].

92. L'importance essentielle du principe touchant à cet aspect des rapports entre le droit international et le droit interne se révèle cependant dans la proposition inverse de celle qui a été énoncée au paragraphe 89 ci-dessus : il ne suffit nullement qu'un comportement déterminé soit conforme aux dispositions du droit national, ni même qu'il soit expressément prescrit par ces dispositions, pour qu'il devienne possible de nier son caractère internationalement illicite, lorsqu'il constitue la violation d'une obligation établie par le droit international. Comme on l'a nettement souligné,

> Le principe selon lequel un Etat ne peut pas se réclamer des dispositions (ou des lacunes) de sa constitution pour ne pas observer ses obligations internationales [...] est vraiment l'un des grands principes du droit international, dont s'inspire le système tout entier et qui s'applique à toutes les branches de celui-ci (...) [134].

La jurisprudence, la pratique des Etats, et les ouvrages des auteurs internationalistes ne laissent pas subsister le moindre doute à ce sujet.

93. La Cour permanente de justice internationale, a-t-on même dit, « a affirmé cette règle et en a fait une des pierres angulaires de sa jurisprudence [135] ». Elle l'a reconnu expressément dès son premier arrêt, du 28 juin 1923, relatif à l'*Affaire du vapeur* Wimbledon. Le Gouvernement allemand cherchait à se justifier d'avoir interdit au *Wimbledon* — contrairement aux prescriptions de l'article 380 du Traité de paix de Versailles [136] — le passage par le canal de Kiel lors de la guerre entre l'Union soviétique et la Pologne, en ayant recours, entre autres, à l'argumentation que le passage du navire par le canal aurait représenté une infraction aux ordonnances allemandes en matière de neutralité. La Cour rejeta une telle argumentation en observant que

> [...] une ordonnance de neutralité, acte unilatéral d'un Etat, ne saurait prévaloir sur les dispositions du Traité de paix.
>
> [...] en vertu de l'article 380 du Traité de Versailles, elle [l'Allemagne] avait le droit formel d'y consentir [au passage du *Wimbledon* par le canal]. Elle ne pouvait opposer aux engagements qu'elle avait pris en vertu de cet article ses ordonnances de neutralité [137].

Le principe ainsi énoncé a été réaffirmé par la suite plusieurs fois par la Cour. Parmi les formulations les plus claires, on peut rappeler les suivantes :

> « [...] c'est un principe généralement reconnu du droit des gens que, dans les rapports entre puissances contractantes d'un traité, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles du traité [138] »;
>
> « [...] il est constant que la France ne saurait se prévaloir de sa législation pour restreindre la portée de ses obligations internationales [139] »;
>
> « [...] un Etat ne saurait invoquer vis-à-vis d'un autre Etat sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur [140] ».

Le même principe, quoique vu sous un angle différent, se retrouve affirmé dans les avis consultatifs du 21 février 1925 concernant l'*Echange des populations grecques et turques* [141] et du 3 mars 1928 concernant la *Compétence des tribunaux de Dantzig* [142]. Dans ce même contexte, on peut enfin rappeler les observations de lord Finlay par rapport à l'avis consultatif du 15 septembre 1923 sur la question de l'*Acquisition de la nationalité polonaise*. Ces observations revêtent un intérêt particulier en ce qu'elles se réfèrent à un cas où c'est l'absence même de dispositions de droit interne qui est mise en évidence comme n'étant pas une excuse pour ne pas s'acquitter de ses obligations internationales [143].

94. L'existence d'un principe de droit international d'après lequel un Etat ne saurait se soustraire à l'observation de ses obligations internationales en se prévalant de son droit interne est confirmée par l'examen de la juris-

---

[132] Le texte de l'article est reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[133] Une énonciation très claire du principe figure au commentaire du paragraphe 167 de la *Restatement of the Law* de l'American Law Institute (American Law Institute, *op. cit.*, p. 509) : « [...] Just as compliance with state law does not preclude violation of international law, [...] violation of state law does not necessarily involve violation of international law [...] » ([...] Tout comme l'observation du droit interne n'exclut pas nécessairement la violation du droit international, [...] la violation du droit interne n'implique pas nécessairement violation du droit international [...]).

[134] « The principle that a State cannot plead the provisions (or deficiencies) of its constitution as a ground for the non-observance of its international obligations [...] is indeed one of the great principles of international law, informing the whole system and applying to every branch of it. » (G. G. Fitzmaurice, « The General Principles of International Law considered from the Standpoint of the Rule of Law », *Recueil des cours..., 1957-II*, Leyde, Sijthoff, 1958, t. 92, p. 85.)

[135] G. Schwarzenberger, *International Law (op. cit.)*, p. 69.

[136] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 636.

[137] Affaire du vapeur *Wimbledon* (*C.P.J.I.*, série A, n° 1, p. 29 et 30).

[138] Question des « Communautés » gréco-bulgares, Avis consultatif du 31 juillet 1930, (*C.P.J.I.*, série B, n° 17, p. 32).

[139] Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex (deuxième phase), Ordonnance du 6 décembre 1930 (*C.P.J.I.*, série A, n° 24, p. 12), et *idem*, Arrêt du 7 juin 1932 (*C.P.J.I.*, série A/B, n° 46, p. 167).

[140] Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig, Avis consultatif du 4 février 1932 (*C.P.J.I.*, série A/B, n° 44, p. 24).

[141] *C.P.J.I.*, série B, n° 10, p. 20 : « un Etat qui a valablement contracté des obligations internationales est tenu d'apporter à sa législation les modifications nécessaires pour assurer l'exécution des engagements pris ».

[142] *C.P.J.I.*, série B, n° 15, p. 27 : « la Pologne [...] ne pourrait se prévaloir d'une objection [basée sur le droit national polonais] qui [...] équivaudrait pour la Pologne à se fonder sur la non-exécution d'une obligation qui lui a été imposée par un engagement international ».

[143] *C.P.J.I.*, série B, n° 7, p. 26 : « D'après les termes [...] de l'article 4 [du traité], ces personnes sont, de plein droit, ressortissants polonais. Si la législation polonaise exige, pour l'exercice effectif par les ressortissants polonais de leurs droits comme tels, un enregistrement ou une formalité quelconque, le Gouvernement polonais est dans l'obligation de prendre les mesures nécessaires; très certainement, il ne pourrait alléguer un refus, qu'il leur aurait opposé à tort, pour justifier sa thèse selon laquelle ces personnes ne sont pas ressortissants polonais. »

prudence de la Cour internationale de Justice. S'il est vrai que l'on ne trouve pas dans la jurisprudence de cette cour des affirmations de ce principe aussi claires que celles qui figurent dans la jurisprudence de la Cour permanente, il n'en est pas moins vrai que le principe en question a été reconnu expressément dans l'avis concernant la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* [144], et implicitement dans plusieurs arrêts. Il est intéressant de remarquer que de nombreux juges de la Cour ont cru opportun d'énoncer expressément, dans leurs opinions individuelles ou dissidentes relatives à ces mêmes arrêts, le principe que la majorité des membres de la Cour avait sous-entendu. On doit rappeler dans ce contexte l'arrêt du 18 décembre 1951 concernant l'*Affaire des pêcheries* [145], avec l'opinion individuelle du juge Alvarez [146] et l'opinion dissidente du juge McNair [147]; l'arrêt du 18 novembre 1953 concernant l'*Affaire Nottebohm (exception préliminaire)* [148], avec la déclaration du juge Klaestad [149], et surtout l'arrêt du 28 novembre 1958 sur l'*Affaire relative à l'application de la Convention de 1902 pour régler la tutelle des mineurs* [150], avec les opinions individuelles des juges Badawi [151], Lauterpacht [152], Spender [153], et les opinions dissidentes des juges Winiarski [154] et Córdova [155].

95. La jurisprudence arbitrale ne connaît pas non plus d'incertitude à cet égard. En 1872 déjà, lors de la décision rendue dans la célèbre *Affaire de l'*Alabama, opposant Etats-Unis d'Amérique et Grande-Bretagne, le Tribunal arbitral, accueillant la thèse avancée par les Etats-Unis [156], déclarait :

> [...] Le Gouvernement de Sa Majesté britannique ne saurait se justifier d'un manquement à la diligence requise en invoquant l'insuffisance des moyens d'action juridiques dont il disposait [157].

Dans la période entre la première et la seconde guerre mondiale, les décisions allant dans le même sens sont nombreuses. Rappelons les plus importantes. Dans la sentence arbitrale rendue en 1922 sur l'*Affaire des Norwegian Shipowners' Claims*, on lit :

> [...] Le Tribunal ne saurait [...] admettre le point de vue des Etats-Unis, d'après lequel il serait tenu d'appliquer les lois américaines dans tous les cas où les Etats-Unis prétendent avoir compétence.
>
> Le Tribunal est libre d'examiner si oui ou non ces lois sont compatibles avec le principe de l'égalité des deux Parties contractantes, avec les traités conclus par les Etats-Unis, ou avec les principes bien établis du droit international, y compris le droit coutumier et la pratique d'autres tribunaux internationaux [158].

En 1923, l'arbitre William H. Taft, dans la décision rendue sur l'*Affaire Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada Claims (Tinoco Case)*, opposant le Costa Rica et la Grande-Bretagne, concluait :

> Pour un tribunal international [...], le rejet unilatéral d'un traité par une loi serait sans effet sur les droits naissant du traité, et il devrait nécessairement dans son jugement appliquer le traité et considérer la loi rejetant le traité comme étant sans effet [159].

---

[144] *C.I.J. Recueil 1949*, p. 180 : « La réclamation étant fondée sur un manquement à une obligation internationale, manquement dont l'Organisation impute la responsabilité à l'un de ses membres, ce membre ne peut prétendre que cette obligation est régie par son droit national... »

[145] *C.I.J. Recueil 1951*, p. 132.

[146] *Ibid.*, p. 152 : « Le droit international prime le droit national. Les actes commis par un Etat en violation de ce droit engagent sa responsabilité. »

[147] *C.I.J. Recueil 1951*, p. 181 : « C'est un principe bien établi qu'un Etat ne peut jamais invoquer une disposition, ou l'absence de dispositions, de son droit interne, ou un acte ou omission de son pouvoir exécutif, comme un moyen pour se défendre d'une accusation d'avoir enfreint le droit international. »

[148] *C.I.J. Recueil 1953*, p. 123.

[149] *Ibid.*, p. 125 : « Quant aux allégations avancées par le Gouvernement du Guatemala d'après lesquelles certaines dispositions de sa législation nationale l'empêcheraient, lui et ses fonctionnaires, de se présenter devant la Cour, il suffira d'observer que de telles dispositions internes ne peuvent être opposées aux règles du droit international. »

[150] *C.I.J. Recueil 1958*, p. 67.

[151] *Ibid.*, p. 74 : « ... il est de jurisprudence constante qu'un Etat ne peut se soustraire aux obligations établies par une convention internationale en invoquant sa propre loi, fût-ce même sa propre constitution ».

[152] *Ibid.*, p. 83 : « Un Etat n'a pas le droit de réduire ses obligations conventionnelles à propos d'une institution en promulguant dans le domaine d'une autre institution des dispositions ayant pour effet de faire échec au jeu d'un aspect essentiel du traité. »

[153] *Ibid.*, notamment p. 125 et 126, et 128 et 129 : « Les obligations résultant de traités et de conventions, quelles qu'elles soient, doivent être fidèlement respectées. Les dispositions du droit interne ne peuvent l'emporter sur celles d'un traité ou d'une convention. »

[154] *Ibid.*, p. 137 et 138. Le juge Winiarski rappelle à cet égard, en les appuyant, les prises de position de la Cour permanente.

[155] *Ibid.*, p. 140 : « A mon avis, il n'y a pas de loi nationale, quelle qu'en soit la classification, de droit public ou privé, ou avec une portée et un but différents qui, en face d'un traité relatif à la même matière, puisse juridiquement réclamer priorité dans son application. »

[156] Voir, pour la position américaine, la note du 25 septembre 1869 de M. Fish à M. Motley, dans *Fontes Juris Gentium*, Series B, Sectio I, Tomus I, Pars 1, Berlin, Heymanns, 1932, n° 2038, p. 899.

[157] « [...] The government of Her Britannic Majesty cannot justify itself for a failure in due diligence on the plea of insufficiency of the legal means of action which it possessed » (J. B. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1898, vol. I, p. 656.)

[158] « [...] The Tribunal cannot agree [...] with the contention of the United States that it should be governed by American Statutes whenever the United States claim jurisdiction.

« This Tribunal is at liberty to examine if these Statutes are consistent with the equality of the two Contracting Parties, with Treaties passed by the United States, or with well established principles of international law, including the customary law and the practice of judges in other international courts. » (Sentence rendue le 13 octobre 1922 par le Tribunal arbitral institué en vertu de l'accord du 30 juin 1921 entre la Norvège et les Etats-Unis d'Amérique [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 331].)

[159] « In an international tribunal [...] the unilateral repeal of a treaty by a statute would not affect the rights arising under it and its judgment would necessarily give effect to the treaty and hold the statute repealing it of no effect. » (Sentence rendue le 18 octobre 1923 par le Tribunal arbitral institué en vertu de l'accord du 12 janvier 1922 [*ibid.*, p. 386].) Dans le même sens, voir la décision rendue le 19 octobre 1928 par la Commission des réclamations franco-mexicaine (Convention du 25 septembre 1924) dans l'Affaire Georges Pinson (*ibid.*, vol. V [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1952.V.3], p. 393 et 394).

Une affirmation plus claire encore du même principe se trouve dans la décision de l'*Affaire Shufeldt*, rendue en 1930 par un tribunal arbitral établi par les Etats-Unis d'Amérique et le Guatemala :

Le Gouvernement du Guatemala affirme en outre que le décret du 22 mai 1928 était un acte constitutionnel d'un Etat souverain accompli par l'Assemblée nationale dans les formes requises par la Constitution de la République et que ce décret avait forme et force de loi et n'était soumis au contrôle d'aucune autorité judiciaire. Il en est peut-être ainsi du point de vue national, mais non du point de vue international, car « c'est un principe établi du droit international qu'un souverain ne saurait être admis à opposer une de ses lois nationales comme fin de non-recevoir à la réclamation d'un autre souverain pour préjudice causé à un ressortissant de ce dernier » [160].

Enfin, en ce qui concerne des années plus récentes, il faut mentionner la jurisprudence de la Commission de conciliation italo-américaine, établie en vertu de l'article 83 du Traité de paix de 1947 [161], et notamment la décision relative à l'*Affaire Wollemborg*, rendue le 24 septembre 1956. D'après la Commission,

Une chose est certaine : le Gouvernement italien ne peut pas se prévaloir, devant une instance internationale, de ses lois nationales pour se soustraire à l'exécution d'une obligation internationale acceptée par lui. Les décisions judiciaires de la Cour permanente de justice internationale sont toutes conformes sur ce point [162].

96. Dans la pratique des Etats, les affirmations du principe d'après lequel un Etat ne saurait invoquer son droit interne pour se défendre d'avoir violé une obligation internationale ne sont pas moins fréquentes que dans la jurisprudence internationale. On se bornera ici à rappeler les prises de positions les plus importantes énoncées au cours des cinquante dernières années [163]. On examinera dans ce contexte l'attitude adoptée par les Etats à l'occasion de différends qui ont été discutés devant la SND ou soumis à la Cour permanente ou à la Cour internationale de Justice, ainsi qu'à l'occasion des travaux de codification du droit international entrepris sous les auspices de la SDN ou de l'ONU.

97. Au cours des différends auxquels on a fait allusion, les Etats demandeurs ont soutenu d'une façon très ferme le principe que la conformité au droit interne n'exclut pas la responsabilité internationale et, il faut le souligner, les Etats défendeurs ont généralement tenu à marquer eux aussi leur accord à ce sujet. Dans le mémorandum soumis à la SDN à l'occasion du différend entre la Confédération suisse et d'autres Etats au sujet de la *Réparation des dommages subis par des citoyens suisses à la suite d'événements de guerre*, le Conseil fédéral suisse affirmait que :

La loi interne ne peut pas dispenser un Etat de l'observation de ses obligations internationales. Il est bien évident que tout Etat est libre de se donner la législation de son choix; mais celle-ci engage sa responsabilité internationale si elle enfreint les principes du droit des gens ou si elle présente des lacunes qui s'opposent à ce qu'une obligation internationale de l'Etat devienne effective [164].

Au cours de la discussion devant la Cour permanente de justice internationale concernant la question de la *Compétence des tribunaux de Dantzig*, M. Gidel, représentant le Gouvernement de Dantzig, déclarait :

C'est un principe universellement reconnu que les dispositions des lois internes ou leurs lacunes ne peuvent pas être invoquées par un Etat pour se soustraire à l'accomplissement d'obligations internationales, ou pour se dérober à la responsabilité dérivant du non-accomplissement de ses obligations.

Les instances internationales ont exclusivement à déterminer quelles sont les obligations qui incombent aux Parties litigantes; l'insuffisance ou l'absence de lois d'un Etat ne suffit pas à exonérer cet Etat de sa responsabilité internationale [165].

M. Limbourg, représentant le Gouvernement polonais, répondait :

Mon adversaire, l'éminent professeur, a parfaitement raison : d'un point de vue général, vis-à-vis des instances internationales, un Etat ne pourrait jamais se prévaloir du fait que ses lois sont insuffisantes [166].

Dans l'*Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, le Gouvernement suisse déclarait :

---

[160] « The Guatemala Government contend further that the decree of the 22nd May 1928 was the constitutional act of a sovereign State exercised by the National Assembly in due form according to the Constitution of the Republic and that such decree has the form and power of law and is not subject to review by any judicial authority. This may be quite true from a national point of view but not from an international point of view, for « it is a settled « principle of international law that a sovereign can not be permitted « to set up one of his own municipal laws as a bar to a claim by « a sovereign for a wrong done to the latter's subject. » (Sentence rendue le 24 juillet 1930 par le Tribunal institué par l'accord du 2 novembre 1929 [*ibid.*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1), p. 1098].)

[161] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 126.

[162] « ... one thing is certain : the Italian Government cannot avail itself, before an international court, of its domestic law to avoid fulfilling an accepted international obligation. Judicial decisions of the Permanent Court of International Justice are all identical on this point. » (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIV [publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.4], p. 289.) Voir aussi, dans le même sens, la décision sur l'Affaire Flegenheimer, du 20 septembre 1958, rendue par la même commission (*ibid.*, notamment p. 360).

[163] Il convient peut-être de rappeler aussi les affirmations très claires du principe contenues dans un mémorandum adressé en 1913 par le Département d'Etat américain à la légation de Cuba (reproduit dans G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1940, vol. I, p. 28 et 29), ainsi que celles qui figurent dans la déclaration du Ministre de la justice néerlandais à la deuxième Chambre en 1916 (citée dans SDN, *Bases de discussion...* [*op. cit.*], p. 219), bien que ces affirmations remontent à une époque quelque peu antérieure à celle qui est considérée ici.

[164] SDN, *Journal officiel*, 15e année, nº 11 (novembre 1934), p. 1486. Cette même prise de position se trouve répétée dans l'exposé juridique élaboré par M. Sauser-Hall, joint en annexe au mémorandum (*ibid.*, p. 1494 et 1495) et dans l'intervention du représentant de la Suisse, M. Motta, devant la Société des Nations (*ibid.*, p. 1438). Il est à souligner que les autres parties au différend auquel on se réfère ne mirent pas en doute le bien-fondé de l'affirmation. Le même principe avait été affirmé avec force par le Gouvernement hongrois lors du différend concernant l'Expropriation par le Gouvernement roumain des biens immobiliers des optants hongrois (*ibid.*, 4e année, nº 7 [juillet 1923], p. 729; *ibid.*, nº 8 [août 1923], p. 886 et 887; *ibid.*, 9e année, nº 4 [avril 1928], p. 562 et 563 et 570). Le Gouvernement roumain ne contesta pas, sur ce point, le bien-fondé de la prise de position hongroise (*ibid.*, 4e année, nº 8 [août 1923], p. 895).

[165] *C.P.J.I.*, série C, nº 14-I, p. 44. Voir aussi la note du Sénat de Dantzig au Président du Conseil de la Société des Nations (*ibid.*, p. 302 et 303), et le mémoire du Sénat de Dantzig (*ibid.*, p. 333).

[166] *Ibid.*, p. 59.

Il va de soi [...] que le Gouvernement français ne peut en aucune manière se prévaloir de l'état de fait ou des conséquences de l'état de fait qu'il a créé *contrairement au droit*, en 1923, en installant de sa propre autorité son cordon douanier à la frontière politique des petites zones de Savoie et de Gex [167].

et dans sa réponse il répétait :

Le Gouvernement suisse, pour sa part, pense tout d'abord que *les engagements internationaux priment le droit national et que, par conséquent, l'ensemble de la législation française — et non pas seulement la législation douanière — doit être appliqué de manière que l'état de droit créé par les stipulations de 1815 et de 1816 soit respecté* [168].

Le Gouvernement français ne niait pas le bien-fondé de cette argumentation. Dans sa réplique, M. Paul-Boncour, conseil du Gouvernement français, s'exprimait ainsi :

On nous dit encore : vous n'avez pas le droit de vous prévaloir de résultats obtenus depuis qu'en 1923 vous avez transféré le cordon douanier à votre frontière politique; vous n'avez pas le droit de vous prévaloir de résultats qui sont les conséquences de votre violation du droit [...].

Mais nous n'apportons pas un argument de droit, nous invoquons un argument de fait, nous apportons des statistiques [169].

Dans son contre-mémoire sur l'*Affaire Losinger et Cie, S.A.*, le Gouvernement yougoslave reconnaissait

[...] Il est vrai que le droit international ne permet pas à un Etat d'invoquer ses lois et les décisions de ses tribunaux pour se soustraire à ses engagements internationaux [...] [170].

La validité du principe en question a été une fois de plus réaffirmée par les parties au différend sur les *Phosphates du Maroc*. Le Gouvernement italien ayant déclaré que

C'est un principe élémentaire de droit international, suivi constamment dans la pratique, que l'Etat ne peut se prévaloir des dispositions de sa loi interne pour se soustraire à l'accomplissement de ses obligations internationales [171],

le Gouvernement français répondait :

[Le Gouvernement italien a soutenu] que l'Etat ne saurait se prévaloir de sa liberté d'organisation judiciaire pour se soustraire à ses obligations internationales et refuser aux étrangers le traitement conforme aux conventions internationales. Le Gouvernement de la République en est d'accord [172].

Il faut enfin mentionner l'*Affaire Nottebohm*, à l'occasion de laquelle le Gouvernement du Liechtenstein a soutenu avec vigueur le principe,

[...] si évident qu'il est à peine nécessaire de citer à l'appui les sources faisant autorité, [...] principe suivant lequel aucun Etat ne saurait valablement invoquer les dispositions de sa propre législation pour se justifier d'avoir manqué à ses obligations de droit international [173].

98. C'est surtout dans les travaux entrepris sous les auspices de la SDN pour la codification du sujet de la responsabilité des Etats, ainsi que ceux qui furent entrepris plus tard sous les auspices de l'ONU pour la codification des sujets des droits et devoirs des Etats et du droit des traités, que l'on trouve l'affirmation la plus formelle de la règle qui rend inopposable, sur le plan international, toute exception tirée de la conformité du comportement de l'Etat à son propre droit interne. Au point I de la demande d'informations adressée aux Etats par le Comité préparatoire de la Conférence de 1930 pour la codification du droit international, on distinguait la responsabilité incombant à un Etat en vertu du droit international de celle qui peut lui incomber en vertu de son droit interne, et on précisait :

En particulier un Etat ne peut échapper à sa responsabilité selon le droit international, si elle existe, en invoquant les dispositions de sa loi interne.

Dans leurs réponses, dix-sept Etats se déclarèrent expressément d'accord avec cette idée, alors que six autres l'admirent implicitement. Un seul Etat répondit d'une manière quelque peu ambiguë [174]. En conséquence, le Comité préparatoire formula la base de discussion suivante (base de discussion nº 1) à l'intention de la Conférence :

Un Etat ne peut échapper à sa responsabilité selon le droit international en invoquant les dispositions de sa loi interne [175].

Au cours du débat lors de la Conférence, les Etats marquèrent leur adhésion générale à l'idée énoncée dans la

---

[167] Observations du Gouvernement suisse (*C.P.J.I.*, série C, nº 19, vol. III, p. 1222).

[168] Réponse du Gouvernement suisse (*C.P.J.I.*, série C, nº 19, vol. IV, p. 1912 et 1913). Voir aussi le discours de M. Logoz, agent du Gouvernement suisse (*ibid.*, série C, nº 19, vol. I, notamment p. 210 et 211).

On doit au Gouvernement suisse certaines des affirmations les plus claires du principe dont il s'agit. Récemment encore, le 10 décembre 1968, M. Spühler, chef du Département politique fédéral, répondant à une interpellation parlementaire, déclarait :

« Si le droit national suisse n'est pas en accord avec nos obligations internationales, nous devons alors modifier notre droit de manière à l'adapter au droit international public. Aucun Etat ne peut se soustraire à ses obligations de droit international en invoquant des dispositions contraires de sa constitution ou de ses lois internes. Dans un tel cas, il est au contraire obligé de créer une situation juridique correspondant au droit international public et de réparer le dommage causé. » (Société suisse de droit international, *Annuaire suisse de droit international, 1969-1970*, Zürich, 1971, vol. XXVI, p. 97.)

[169] *C.P.J.I.*, série C, nº 19, vol. I, p. 344. Voir aussi la réponse du Gouvernement français (*ibid.*, nº 19, vol. IV, p. 1636 et 1637).

[170] *C.P.J.I.*, série C, nº 78, p. 181.

[171] Mémoire du Gouvernement italien (*C.P.J.I.*, série C, nº 84, p. 70). La même affirmation a été répétée dans les observations et conclusions (*ibid.*, p. 455) et dans les nouvelles observations (*ibid.*, p. 826) du Gouvernement italien et dans le discours de son agent M. Montagna (*ibid.*, série C, nº 85, p. 1172).

[172] Réponse du Gouvernement français (*C.P.J.I.*, série C, nº 84, p. 712).

[173] « [...] which is so clear as to require the minimum citation of authority, [...] that no State may rely upon the provisions of its own law as a sufficient excuse for failure to comply with its obligations under international law. » Déclaration du Gouvernement de la Principauté du Liechtenstein, du 11 mai 1953. Voir Affaire Nottebohm (Liechtenstein *c.* Guatemala), *C.I.J. Mémoires*, vol. I, p. 181 et, en général, p. 180 à 182. Voir aussi la plaidoirie de M. Sauser-Hall, conseil du Liechtenstein, dans l'audience publique du 10 novembre 1953 (*ibid.*, vol. II, p. 27 et 28).

[174] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 16 et suiv.

[175] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 225, doc. A/CN.4/96, annexe 2. Le même principe avait d'ailleurs été inséré, bien que quelque peu différemment formulé, au point 3 des conclusions du rapport du Sous-Comité d'experts sur la responsabilité des Etats (*ibid.*, p. 223, doc. A/CN.4/96, annexe 1).

base n° 1 [176], et la discussion n'eut pour objet que la double question de l'opportunité d'insérer dans la convention une règle énonçant cette idée [177] et du choix de la formule la plus appropriée. A l'issue du débat, la Troisième Commission de la Conférence adopta en première lecture un article (article V) conçu comme suit :

Un Etat ne peut décliner sa responsabilité internationale en invoquant l'état de son droit interne [178].

99. La Commission du droit international des Nations Unies adopta, lors de sa première session (1949), un projet de Déclaration sur les droits et devoirs des Etats. L'article 13 du projet, dont le contenu fut approuvé par tous les membres de la Commission, était ainsi libellé :

Tout Etat a le devoir d'exécuter de bonne foi ses obligations nées des traités et autres sources du droit international, et il ne peut invoquer pour manquer à ce devoir les dispositions de sa constitution ou de sa législation [179].

100. Pour ce qui est des premiers travaux de la Commission du droit international en matière de responsabilité des Etats, il est à remarquer que la clause qui figurait à l'article 1er, paragraphe 3, de l'avant-projet préparé en 1957 par M. García Amador, rapporteur spécial, était rédigée en des termes rappelant de très près ceux de l'article adopté à ce propos à la Conférence de 1930 :

L'Etat ne peut invoquer des dispositions de son droit interne pour échapper à la responsabilité qui découle de la violation ou de l'inexécution d'une obligation internationale [180].

Cette clause était reproduite sans changement à l'article 2, paragraphe 4, de l'avant-projet révisé préparé par M. García Amador en 1961 [181].

101. Lors de la première session de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités (1968), la délégation du Pakistan proposa à la Commission plénière d'insérer dans le projet de convention une clause précisant qu'aucune partie à un traité ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Dix délégations prirent la parole sur ce point. Elles se déclarèrent toutes d'accord sur le principe énoncé. Si certaines d'entre elles exprimèrent des doutes, ce ne fut qu'à propos de la nécessité d'insérer cette disposition dans la convention sur le droit des traités. A l'issue du débat, la clause fut adoptée en première lecture par 55 voix contre zéro, avec 30 abstentions, et renvoyée au Comité de rédaction [182]. En deuxième lecture, la Commission plénière adopta l'article présenté par le Comité de rédaction, sans vote formel [183]. Lors de la deuxième session de la Conférence (1969), certaines délégations crurent voir une contradiction entre cette règle et le principe exprimé au paragraphe 1 de l'article 43 du projet (devenu l'article 46 de la Convention), selon lequel

Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.

Pour éliminer cette préoccupation, on fit valoir qu'il n'y avait pas contradiction entre les deux dispositions, puisque l'une visait les traités déjà en vigueur et l'autre la compétence pour conclure des traités. A l'issue de cette brève discussion, la Conférence, à sa 13e séance plénière,

---

[176] Deux Etats seulement avaient demandé que l'on indique des exceptions au principe. A leur avis, le principe n'aurait pas été valable pour certaines matières prévues par des régimes capitulaires et pour celles rentrant dans le domaine réservé. Toutefois, à la suite des interventions d'autres délégués à la Conférence, qui faisaient valoir qu'il ne s'agissait pas de vraies exceptions au principe envisagé, les deux Etats retirèrent leurs propositions d'amendements. L'existence d'exceptions au principe avait aussi été mentionnée par un autre délégué (voir SDN, *Actes de la Conférence sur la codification du droit international* [La Haye, 13 mars - 12 avril 1930], *volume IV, Procès-verbaux de la Troisième Commission* [doc. C.351(*c*)M.145(*c*). 1930.V], p. 120 et suiv.).

[177] De l'avis de certains délégués, le principe énoncé dans la base n° 1 serait déjà clairement ressorti du texte des articles affirmant qu'un Etat peut être tenu responsable des comportements de ses organes législatifs et judiciaires. Cet argument, peu valable, ne fut pas retenu par la Conférence.

[178] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[179] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10* (A/925), p. 10. Pour les débats à la Commission, voir *Yearbook of the International Law Commission, 1949*, p. 104 et 105 (14e séance, par. 1 à 16), 147 (20e séance, par. 78 à 80), 171 (24e séance, par. 4 à 8) [en anglais seulement]. Le texte de l'article adopté par la Commission reproduit, sans modifications de substance, l'article 12 du projet de Déclaration des droits et des devoirs des Etats présenté à l'Assemblée générale par le Gouvernement du Panama et utilisé par la Commission en tant que base de discussion (A/285). Le texte du projet figure également dans l'*Etude préparatoire relative à un projet de déclaration des droits et des devoirs des Etats* (mémorandum du Secrétaire général de l'ONU) [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.4], p. 35. Le bien-fondé du principe énoncé dans ces articles a été souligné par plusieurs gouvernements dans leurs commentaires sur le projet du Panama (*ibid.*, p. 80, 84 et 85), sur celui de la Commission du droit international (*Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Annexes*, point 48 de l'ordre du jour, doc. A/1338 et Add.1 et A/1850), et à l'occasion des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée générale sur le rapport de la Commission (*ibid., quatrième session, Sixième Commission*, 168e à 173e et 175e à 183e séances; et *ibid., Séances plénières*, 270e séance).

[180] *Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II, p. 145, doc. A/CN.4/106, annexe.

[181] *Ibid., 1961*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/134 et Add.1, additif.

[182] Parmi les Etats qui prirent position en faveur du principe au cours de la discussion figuraient les Etats suivants : Chili, Etats-Unis d'Amérique, France, Israël, Italie, RSS de Biélorussie, Royaume-Uni, URSS, Turquie. Les Etats-Unis indiquèrent qu'à leur avis le principe aurait été mieux à sa place dans une convention sur la responsabilité des Etats. Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), p. 163 et suiv., 28e séance de la Commission plénière, par. 49 à 70, et 29e séance.

[183] Le texte de la clause fut approuvé à la 72e séance de la Commission plénière (*ibid.*, p. 464 et 465, 72e séance, par. 29 à 48). L'amendement proposé par la délégation du Pakistan parlait de « constitution » et de « législation ». Le Comité de rédaction remplaça ces mots par l'expression « droit interne », qui figure ainsi dans le texte approuvé par la Commission plénière. Le Comité de rédaction ajouta aussi la phrase indiquant que cette règle est sans préjudice de celle de l'article relatif aux dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités. A l'occasion de la présentation de la clause dans sa nouvelle version, le représentant du Venezuela exprima quelques réserves quant à la formulation du principe.

adopta finalement (par 73 voix contre 2, avec 24 abstentions) la clause suivante, qui devint l'article 27 de la Convention :

Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Cette règle est sans préjudice de l'article 46 [184].

102. Le principe ainsi consacré par la jurisprudence internationale et par la pratique des Etats est, d'autre part, expressément confirmé par des auteurs appartenant à des systèmes juridiques différents [185]. Il figure également dans la plupart des projets de codification de la responsabilité des Etats émanant de particuliers ou d'institutions privées. On peut rappeler à ce propos l'article 5 du projet de code préparé par l'Association de droit international du Japon en 1926 [186]; la règle I, deuxième alinéa, du projet adopté par l'Institut de droit international à Lausanne en 1927 [187], l'article II du projet élaboré par la Harvard Law School en 1929 [188] et l'article 2, paragraphe 2, de celui que la même institution a préparé en 1961 [189]; l'article 7 du projet préparé par la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht en 1930 [190]; l'article 4, troisième alinéa, du projet élaboré par le professeur Strupp en 1927 [191]; et l'article 4 du projet établi par le professeur Roth en 1932 [192].

103. Il n'y a pas d'exception au principe qui veut que le droit interne soit sans incidence sur la qualification d'un fait de l'Etat d'internationalement illicite. On ne saurait présenter comme une exception les cas où certaines règles du droit international — on en connaît en matière de traitement des étrangers — prescrivent à l'Etat d'avoir un comportement déterminé là où ce comportement est en même temps requis par le droit interne. Il est vrai que, dans ces cas-là, une fois que le comportement de l'Etat est conforme au droit interne, il ne peut plus y avoir de fait internationalement illicite; mais, même alors, ce n'est pas la conformité du comportement aux règles juridiques nationales qui exclut toute illicéité internationale, mais le fait que le comportement conforme au droit interne représente, du fait même de cette conformité, l'exécution de l'obligation internationale.

104. La recherche d'une formule appropriée pour définir le principe traité dans cette section ne semble pas devoir présenter de difficultés majeures. Lors de la Conférence de codification du droit international (La Haye, 1930), les Etats avaient indiqué certaines exigences à respecter dans la formulation « technique » de l'article concernant cette matière. Il devait résulter de la formule adoptée qu'un Etat ne saurait se soustraire à ses obligations internationales en invoquant soit des dispositions constitutionnelles ou d'autre nature, soit des dispositions législatives, non plus qu'en essayant de se prévaloir de la non-existence ou de l'existence, dans son ordre juridique national, des dispositions ou des moyens d'exécution nécessaires pour l'accomplissement d'une obligation internationale déterminée. En fait, il s'agit surtout de veiller à ce que la définition adoptée exprime exactement l'idée que l'identification d'un fait comme étant un fait illicite international de l'Etat est totalement indépendante de la manière dont ce même fait est considéré dans le cadre de l'ordre juridique interne dudit Etat. Il faut aussi s'assurer que la définition englobe l'ensemble des différents aspects sous lesquels cette indépendance s'affirme. Eu égard à ces exigences, une mention synthétique et globale du droit interne paraît être la plus appropriée, étant donné qu'elle est à la fois la plus simple et la plus générale [193] : elle englobe à juste titre, à côté des dispositions constitutionnelles et législatives, les dispositions émanant de n'importe quelle autre source prévue par l'ordre juridique interne — et, notamment, les décisions des tribunaux.

---

[184] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6), p. 57 et 58, 13e séance, par. 30 à 40.

A propos de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, voir E. De La Guardia et M. Delpech, *El derecho de los tratados y la Convención de Viena*, Buenos Aires, La Ley, 1970, p. 286 et suiv.; S.Rosenne, *The Law of Treaties, A Guide to the Legislative History of the Vienna Convention*, Leyde, Sijthoff, 1970, p. 200 et 201.

[185] Voir, en plus du cours de Fitzmaurice déjà cité (ci-dessus note 134), C. Eagleton, *The Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 63 et suiv.; A. Verdross, *Völkerrecht (op. cit.)*, p. 114; H. W. Briggs, *The Law of Nations*, 2e éd., Londres, Stevens, 1953, p. 62 et 63; Vitta, *La responsabilità degli Stati per fatti di organi legislativi*, Milan, 1953, p. 29 et suiv.; M. Sørensen, « Principes de droit international public », *Recueil des cours... 1960-III*, Leyde, Sijthoff, 1961, vol. 101, p. 110 et 111; H. Waldock, « General course on public international law », *Recueil des cours... 1962-II*, Leyde, Sijthoff, 1963, vol. 106, p. 125 et suiv.; I. Brownlie, *op. cit.*, p. 32 et 33; L. Cavaré, *Le droit international public positif*, 3e éd. mise à jour par J.-P. Quéneudec, Paris, Pédone, 1967, t. I, p. 177 et suiv.; et Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 428.

[186] « Un Etat ne peut se soustraire à la responsabilité consacrée par les présentes règles en invoquant son droit constitutionnel ou sa pratique en la matière. » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 146, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe II.)

[187] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1927 (session de Lausanne)*, Paris, t. III, p. 330; *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96, annexe 8.

[188] « Le droit international et les traités déterminent la responsabilité d'un Etat nonobstant toute disposition contraire de son droit national, des décisions de ses tribunaux nationaux ou de ses conventions avec des étrangers. » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 229, doc. A/CN.4/96, annexe 9.)

[189] « Un Etat ne peut se soustraire à sa responsabilité internationale en invoquant les dispositions de son droit interne. » (*ibid., 1969*, vol. II, p. 148, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VII.)

[190] *Ibid.*, p. 156, annexe VIII.

[191] « Des dispositions législatives imparfaites — et, en particulier dans le cas des Etats fédéraux, des limitations constitutionnelles apportées au pouvoir législatif du gouvernement central — ne peuvent ni dégager ni diminuer la responsabilité d'un Etat. » (*ibid.*, p. 158, annexe IX.)

[192] *Ibid.*, annexe X.

[193] Déjà, la Troisième Commission de la Conférence de codification avait préféré l'expression « droit interne » à la formule « dispositions de sa loi interne », employée par le Comité préparatoire dans les bases de discussion [a]. A la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, le Comité de rédaction — ainsi qu'on a eu l'occasion de le rappeler (voir ci-dessus par. 101) — a préféré parler en général de « droit interne », plutôt que de « constitution » et de « législation ».

[a] Pour le texte des bases de discussion, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 223, doc. A/CN.4/96, annexe 2.

105. Compte tenu des considérations qui précèdent, nous pensons pouvoir proposer, pour la définition ici recherchée, le texte suivant :

Article 4. — Non-pertinence du droit interne pour qualifier un fait d'internationalement illicite

Le droit interne d'un Etat ne peut être invoqué pour empêcher qu'un fait de cet Etat soit qualifié d'illicite selon le droit international.

CHAPITRE II

Le « fait de l'Etat » selon le droit international

1. CONSIDÉRATIONS LIMINAIRES

106. Au début de la section 2 du chapitre Ier, il a été indiqué que la première donnée requise par le droit international pour établir qu'un fait internationalement illicite a été commis est représentée par ce qu'on est convenu d'appeler l'élément subjectif du fait illicite. Il a aussi été précisé que cet élément subjectif était constitué par un comportement d'êtres humains, comportement qui, de par ses aspects, doit être susceptible d'être rattaché, non pas à l'être ou au groupe d'êtres humains qui l'ont adopté en fait, mais à l'Etat en tant que sujet du droit international. Il a été mis en évidence alors que le comportement dont il s'agissait pouvait consister en une action aussi bien qu'en une omission. Enfin, à titre préliminaire, on s'est borné à faire, à propos des aspects généraux du problème, les trois remarques suivantes :

a) L'attribution à l'Etat du comportement adopté en fait par des êtres physiques est nécessairement basée sur des données juridiques, et non pas sur la reconnaissance d'un lien de causalité naturelle.

b) L'attribution à l'Etat de l'action ou omission d'un individu ou d'un groupe d'individus en tant que fait internationalement illicite, source de responsabilité internationale, est faite à l'Etat en sa qualité de « personne du droit des gens ». La notion d'Etat qui intervient ici n'a donc rien à faire avec la notion de l'Etat en tant qu'ordre juridique; elle ne doit pas non plus se confondre avec celle de l'Etat personne du droit interne.

c) L'attribution à l'Etat sujet du droit international ne peut avoir lieu que sur la base du droit international lui-même. Une telle attribution est donc entièrement distincte et indépendante de l'attribution du même fait à l'Etat sujet du droit interne qui peut — éventuellement, mais non pas nécessairement — avoir lieu dans le cadre de ce dernier droit (cela sans préjudice de la prise en considération éventuelle par le droit international, à ses propres fins, de la situation existante en droit interne).

107. Il s'agit maintenant de développer cette notion essentielle du « fait de l'Etat » selon le droit international, c'est-à-dire de l'attribution à l'Etat d'un comportement individuel aux fins du rattachement à ce comportement de conséquences juridiques sur le plan international. Il s'agit, en particulier, de déterminer quand, dans quelles circonstances et à quelles conditions une telle attribution est censée avoir lieu. Les problèmes qu'il s'agit de résoudre ont un dénominateur commun : tout revient à établir quels comportements individuels peuvent être considérés, aux fins qui nous intéressent, comme des comportements de l'Etat, et dans quelles conditions ces comportements doivent avoir été adoptés pour pouvoir être rattachés à l'Etat en tant que sujet de droit international. A ce propos, il convient avant tout d'indiquer que rien ne s'opposerait, du point de vue des principes, au rattachement à l'Etat sujet de droit international des comportements de personnes ou de groupes de personnes physiques ayant avec l'Etat un lien qui pourrait même être dépourvu de rapport avec l'organisation propre de ce dernier : à ce que l'on considère, par exemple, comme faits de l'Etat toutes les actions ou omissions de ses ressortissants ou des individus résidant sur son territoire. Dans la réalité, cependant, nous pouvons constater qu'en règle générale on attribue à l'Etat sur le plan international les faits des personnes ou des groupes de personnes qui participent à son « organisation », en d'autres termes, les faits de ses « organes » ou « agents ». Les sections suivantes du présent chapitre, ainsi qu'on l'a déjà indiqué aux paragraphes 25 à 28 de l'introduction, auront précisément pour but d'examiner comment ce principe de base se définit, s'articule et se complète, de déterminer quelle est son étendue et quelles sont les limitations et les dérogations qu'il comporte. On se posera, en effet, la question de savoir s'il faut ou non exclure la prise en considération en tant que faits de l'Etat sujet du droit international des activités de certaines catégories d'agents ou organes. Par contre, on aura aussi à se demander si, en plus du comportement des personnes qui participent à proprement parler à l'appareil de l'Etat, on attribue à l'Etat, sur le plan international, le comportement de personnes qui agissent en tant qu'organes d'institutions autres que l'Etat lui-même, ou qui exercent en fait des activités publiques tout en n'étant pas, au sens propre du terme, des « organes » — ou, en tout cas, des organes de cet Etat. Ensuite, on se posera la question de savoir si l'on doit considérer comme faits de l'Etat — toujours sur le plan du droit international — certains comportements que des personnes dont l'activité est en principe attribuée à l'Etat adoptent dans des conditions qui pourraient jeter le doute dans le cas concret sur la légitimité d'une telle attribution. On complétera enfin le tableau en examinant quel est le sort réservé, toujours du même point de vue, au comportement de particuliers agissant uniquement en cette qualité ou au comportement de groupes dont l'activité est dirigée contre l'Etat.

108. Pour cette délicate analyse aux multiples facettes, on se laissera naturellement guider par les critères qui inspirent toute la rédaction de ce rapport — c'est-à-dire qu'on se basera sur une méthode essentiellement inductive, allant de l'examen de l'application concrète des principes dans la jurisprudence et dans la pratique des Etats à la formulation théorique desdits principes. Force est de reconnaître, toutefois, que certains points de théorie ont depuis longtemps influencé ces problèmes et en ont obscurci la vision. Pour pouvoir comprendre le fond du problème de l'attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits de ses « organes », et pour pouvoir surmonter les difficultés qui surgissent lors de son application, il paraît donc utile de déblayer auparavant le terrain de l'influence de certaines prémisses, à notre avis erronées, et de certaines confusions qui reviennent comme un obstacle à chaque étape du chemin à parcourir.

109. Un premier point qu'il convient de souligner est celui de la nécessité de ne pas trop assimiler les situations auxquelles nous nous référons à d'autres qui restent foncièrement différentes en dépit de certains aspects généraux communs. Le droit international, on le sait, prend en considération l'appareil de l'Etat, son « organisation », à des fins qui dépassent largement celles de l'attribution à l'Etat d'un fait internationalement illicite. Toute l'activité de l'Etat sur le plan international est une activité exercée par des personnes qui, de règle, participent à son « organisation » : en premier lieu, l'activité pleinement licite qui consiste à accomplir des actes ou à produire des manifestations de volonté en vue d'atteindre certaines conséquences de droit. C'est même à ce sujet que le problème de la définition de l'« acte étatique » à des fins internationales a été étudié le plus à fond. Or, il arrive que les solutions proposées par les divers courants scientifiques à propos de l'aspect spécifique qui nous préoccupe ne sont souvent que l'application d'une prise de position par rapport à un aspect plus général du problème et parfois différent. En effet, il est erroné de croire que les questions se posent de la même façon et exigent une solution identique dans des domaines distincts. Rattacher à l'Etat une manifestation de volonté valable, par exemple, pour établir sa participation à un traité, et lui attribuer comme sien un comportement déterminé afin de mettre à sa charge une responsabilité internationale, ne sont nullement des opérations en tous points comparables, qui demandent qu'on suive exactement les mêmes critères [194]. La tâche qui nous revient actuellement n'est en tout cas que celle de déterminer les conditions dans lesquelles, en droit international, on attribue à l'Etat un fait internationalement illicite; nous n'avons aucunement à dépasser les limites de cette tâche.

110. Il arrive aussi que les divergences de vues auxquelles on a fait allusion ci-dessus aient leur origine dans des équivoques de terminologie — c'est-à-dire qu'elles soient dues à un sens différent donné à certaines notions de base. Mais, comme on l'a dit, l'origine des divergences et des difficultés se trouve, plus fréquemment encore, dans une confusion non seulement entre des notions, mais entre des réalités, différentes. On peut le constater notamment à propos de deux opérations à notre avis nettement distinctes : d'une part, celle qui consiste à établir l'« organisation » de l'Etat (c'est-à-dire à déterminer quels sont les « organes » individuels et collectifs qui, dans leur ensemble, forment l'appareil de l'Etat) et, d'autre part, celle qui revient à attribuer à l'Etat, à certaines fins ou à d'autres, le comportement adopté dans certaines conditions par les personnes qui relèvent de son organisation. Et ici la confusion se double de celle — peut-être plus grave encore — entre la définition du fait d'une personne donnée comme « fait de l'Etat » sur le plan du droit interne et la définition correspondante sur le plan du droit international.

111. La double confusion évoquée ici est largement à l'origine des difficultés rencontrées par un courant d'opinion qui a eu et a encore beaucoup d'adeptes et qui part de la constatation, en elle-même irréfutable, que le terme « organisation » ne signifie et ne peut signifier autre chose que l'organisation que l'Etat se donne lui-même de façon autonome. Les « organes » de l'Etat, suivant les auteurs de ce courant, ne peuvent donc être que ceux que l'Etat prévoit comme tels dans son propre système juridique et dont il règlemente l'action à ses propres fins. Toutefois, les mêmes auteurs croient aussi devoir déduire de cette prémisse une conséquence que, logiquement, elle ne comporte nullement. A leur avis, il ne serait admissible, en droit international comme en droit interne, de considérer une volonté ou une action comme étant une volonté ou une action de l'Etat qu'à la double condition *a*) que cette volonté ait été exprimée ou cette action accomplie par une personne dont la qualité d'organe de l'Etat ne puisse pas être contestée d'après le droit interne dudit Etat; *b*) que cette même personne se soit conformée, dans son comportement, aux règles du droit interne qui fixent ses fonctions et délimitent sa compétence. Autrement dit, on devrait considérer comme de simples particuliers les personnes qui ne sont pas revêtues, dans l'ordre juridique interne, de la qualité proprement dite d'« organe de l'Etat », même lorsqu'elles remplissent, d'une manière ou d'une autre, des fonctions publiques nettement distinctes de leurs activités privées. On devrait en faire autant pour les personnes qui, tout en étant des organes de l'Etat au sens rigoureux du terme et tout en agissant en cette qualité, n'observent pas les critères établis pour réglementer leur action. Dans les deux cas, il serait inconcevable, pour le droit international tout autant que pour le droit interne, de voir un fait ou acte « étatique » (« act of state », « Hoheitsakt ») dans une action ou omission commise dans de telles conditions.

112. Les adeptes d'un tel raisonnement se voient alors forcés de recourir à des solutions artificielles ou contradictoires s'ils ne veulent pas arriver tout bonnement — et cela, comme on le verra, en nette contradiction avec la pratique des Etats — à la conclusion de l'irresponsabilité de l'Etat pour des faits commis par des personnes que le système de droit interne de ce dernier ne considère pas comme appartenant à l'appareil étatique, ou encore pour des faits commis par des organes de l'Etat, mais en violation des règles auxquelles leur action est soumise [195]. Parfois, ils ont recours, par rapport à

---

[194] Voir, à ce sujet, C. Eagleton, *The Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 54 et 55; A. Ross, *op. cit.*, p. 251 et 252.

[5] Les auteurs plus anciens excluaient en effet totalement la responsabilité internationale de l'Etat dans de tels cas, ou à la rigueur l'admettaient en lui donnant comme fondement le fait que les organes supérieurs de l'Etat n'avaient pas prévenu — ou au moins désavoué — les actes reprochables en question. Voir, par exemple, P. Fiore, *Trattado di diritto internazionale pubblico*, 3e éd., Milan, 1887. vol. I, p. 426 et 427; Ch. Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 5e éd., Paris, Guillaumin, t. 3, p. 135 et 136; F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 3e éd., Paris, 1905, p. 564. Cette idée était également soutenue dans le rapport rédigé par J. G. Guerrero pour la Commission d'experts de la SDN. Voir aussi, de ce juriste, *La codification du droit international*, Paris, Pédone, 1930, p. 111 et 112. Aujourd'hui, la position de Levin (*Otvetstvennost gossoudarstv...* [*op. cit.*], p. 72 et suiv.) se rapproche de ces façons de voir.

ces cas, à l'idée d'une responsabilité internationale pour fait d'autrui — d'une responsabilité qui, pour certains d'entre eux, serait assimilable à celle qu'à leur avis l'Etat assumerait aussi pour des faits de particuliers, tout en étant peut-être plus stricte [196]. Parfois, au contraire, ils en viennent à affirmer que la pratique internationale (en faisant en cela une entorse à la vérité et à la logique, ou en s'inspirant de critères de pure opportunité) considérerait comme « étatiques », en vue de la détermination d'une responsabilité internationale, des actes qui, à vrai dire, ne sauraient être qualifiés de tels, une pareille qualification ne pouvant être attribuée en droit que par la loi interne [197]. Ils font souvent appel, à ce propos, à la sécurité des rapports internationaux comme à une exigence qui imposerait en fait de présumer comme étant conformes à la loi et à la compétence d'un organe toutes ses actions et omissions qui en auraient l'apparence extérieure, sinon la réalité intrinsèque [198]. Or, cette présomption peut avoir pour effet de concilier les conclusions avec la pratique des Etats, mais elle n'en reste pas moins en parfaite contradiction avec les prémisses dont se réclament les juristes mentionnés ici.

113. On retrouve dans d'autres courants d'opinion les conséquences négatives de l'absence de distinction entre détermination de l'organisation de l'Etat et définition des conditions dans lesquelles les actions ou omissions des personnes qui font partie de cette organisation peuvent être attribuées à l'Etat sujet du droit international. On relève, en particulier, ces conséquences chez les partisans d'une conception fort différente de celle des auteurs susmentionnés et presque diamétralement opposée à la leur. Le point de départ est toujours l'idée que les deux opérations en question seraient inséparables. Toutefois, les auteurs du deuxième courant tiennent à juste titre à restituer au droit international la tâche de déterminer les conditions dans lesquelles un comportement ou une volition peuvent être reconnus comme étant un comportement ou une volition de l'Etat sur le plan international. Ils en viennent alors à la conclusion d'attribuer le tout au droit international, c'est-à-dire de lui reconnaître aussi la tâche de déterminer l'organisation de l'Etat en tant que sujet du droit international. Il va de soi qu'une pareille conclusion n'est concevable qu'à la condition d'adopter une notion d'« organisation » fortement déformée par rapport à celle qui est l'acception normale de ce terme. Selon l'opinion clairement formulée par certains des auteurs de ce groupe, on devrait entendre par « organisation » d'une entité, considérée comme sujet par un ordre juridique donné, l'ensemble des règles

[196] C'est l'idée avancée, dès la première édition de son ouvrage, par Oppenheim, qui adopte le terme « vicarious responsibility », par opposition à « original responsibility », pour désigner la responsabilité des Etats pour certaines actions ou omissions autres que leurs propres actions ou omissions, y compris certains faits illicites commis par leurs agents sans y avoir été autorisés. Voir L. Oppenheim, *op. cit.*, p. 337 et 338 et p. 362. Pour A. Jess (*Politische Handlungen Privater gegen das Ausland und das Völkerrecht*, Breslau, Marcus, 1923, p. 103 et suiv.), la responsabilité de l'Etat pour faits commis en dehors de la compétence reconnue à leur auteur est, en réalité, une responsabilité pour faits d'individus. Voir aussi, dans ce contexte, E. M. Borchard, *op. cit.*, p. 180; et A. V. Freeman, *op. cit.*, p. 25 et 26.

[197] On a surtout développé cette thèse à propos des faits commis par des fonctionnaires en non-conformité aux prescriptions de droit auxquelles ils sont soumis. H. Triepel déjà (*Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, Mohr (Siebeck), 1899, p. 349) affirme que l'Etat doit aussi répondre des actes de ses organes qui dépassent les limites de leur compétence en dépit du fait qu' « à vrai dire ces actes, juridiquement considérés, ne sont pas des actes étatiques » (« diese Akte sind zwar rechtlich genommen keine Staatsakte »).

Anzilotti aussi se basait, dans ses écrits plus anciens (*Teoria generale...* [*op. cit.*], p. 132, et aussi *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Bologne, Zanichelli, 1905, réimprimé dans *Scritti di diritto internazionale pubblico*, Padoue, CEDAM, 1956, vol. II, t. 1er, p. 429 et suiv.), sur la constatation que seul le droit interne déterminait la compétence respective des différents organes de l'Etat pour en tirer la conséquence que le comportement adopté par un organe en violation de la loi interne ou en dehors de sa compétence n'était pas un acte étatique, mais un acte purement individuel, et cela quel que fût le point de vue duquel on l'examinait. Il observait néanmoins qu'il était certain que le droit international prévoyait dans ces cas aussi une responsabilité de l'Etat pour fait illicite de ses fonctionnaires : une responsabilité naissant immédiatement du comportement du fonctionnaire et non pas (comme pour les actes de particuliers) de l'attitude adoptée par l'Etat à l'égard de ce comportement. Les faits illicites commis par des fonctionnaires abusant de leur qualité, commentait l'auteur, sans être des actes de l'Etat, en ont les caractères extérieurs; l'Etat doit donc répondre des conséquences préjudiciables de ces faits.

Les développements de Strupp (« Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch...* [*op. cit.*], p. 37 et suiv.) vont dans le même sens. Cet auteur fait la remarque suivante à propos de la thèse de ceux qui, voyant un simple particulier dans tout organe agissant en violation de sa compétence, conçoivent la responsabilité de l'Etat à la suite d'une action de ce genre comme un cas de responsabilité pour fait de particuliers : « Cette manière de voir, conforme à la logique juridique, se trouve néanmoins en contradiction nette avec la conception juridique des Etats, pour autant qu'il s'agit d'un dépassement de compétence. » (« Diese, der Rechtslogik konforme Auffassung steht jedoch in schroffem Widerspruch zu der Rechtsauffassung der Staaten, soweit eine Kompetenz überschreitung in Betracht kommt. ») [*Ibid.*, p. 39.] Suivant la conception juridique des Etats, poursuit Strupp (*ibid.*, p. 42), l'Etat répond en effet du fait de ses organes, même lorsqu'ils ont agi en dehors de leur compétence, pourvu qu'ils soient restés dans le cadre général de leurs fonctions et soient apparus, donc, comme des organes.

Pour Dahm (*op. cit.*, p. 181 et 182), l'organisation de l'Etat est établie par les normes de son droit interne qui déterminent quelles personnes agissent pour l'Etat et quelles sont leurs compétences. Par là même, suivant Dahm, s'établissent les limites de la responsabilité en droit international; l'ordre juridique international adhère en cela au droit interne. Des raisons de justice et de sécurité imposeraient cependant que le comportement des organes de l'Etat agissant en dehors de leur compétence, mais sous l'apparence de l'exercice de leurs fonctions, soit aussi considéré comme un comportement de l'Etat.

Dans la littérature italienne moderne, Monaco (*op. cit.*, p. 368) pose en critère général la considération que « si l'organe, en exerçant les pouvoirs de sa fonction, commet une violation du droit international, il n'est pas illogique que l'Etat lésé interprète dans un sens étendu la sphère des attributions de l'organe et cherche à attribuer la responsabilité de cet acte à l'Etat auquel l'organe appartient. »

[198] Voir Triepel, *op. cit.*, *loc. cit.*; Anzilotti, *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 132; Jess, *op. cit.*, p. 104 (ce juriste n'épargne pourtant pas ses critiques à l'égard de la conception selon laquelle les organes qui agissent en dehors de leur compétence devraient être considérés, *pratiquement* sinon théoriquement, à l'instar de vrais organes); Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 43; Dahm, *op. cit.*, p. 182. Lorsque, par la suite, on examinera, plus spécifiquement, la question de la responsabilité internationale de l'Etat pour les faits commis par ses organes en dehors de leur compétence, on pourra constater en même temps l'influence que les différentes opinions indiquées ici ont eu, en pratique, sur la prise de position officielle de certains gouvernements.

qui établissent les conditions auxquelles cet ordre juridique peut attribuer à l'entité en question une déclaration de volonté, une action ou une omission de certains individus. Or, bien sûr, si l'on acceptait de donner un tel sens au terme « organisation », il serait aisé et même nécessaire d'en déduire que l'organisation de l'Etat en tant que sujet du droit des gens serait établie par ce dernier droit [199]. Mais ce qui semble certain, c'est qu'une pareille définition de l'organisation de l'Etat finit par être sans rapport avec le phénomène qu'elle est censée définir. L'« organisation » de l'Etat ne peut pas être décrite comme un ensemble de « règles de rattachement »; elle est un faisceau de structures réelles — elle est l'appareil par lequel l'Etat révèle concrètement son existence et travaille à la poursuite de ses fins. Et c'est l'Etat lui-même qui s'« organise », qui se donne cet appareil et qui en prévoit le fonctionnement selon ses propres critères et selon ses propres prescriptions. Il n'est nullement dans les tâches du droit international d'« organiser » l'Etat, fût-ce seulement à des fins internationales [200]. Pour rendre moins choquante l'assertion contraire, on prend soin d'ajouter que, pour établir sa propre organisation de l'Etat, le droit international utiliserait, du moins en principe, les règles de droit qui établissent l'organisation interne de l'Etat [201] ou qu'il se référerait à l'organisation interne de l'Etat [202]. L'idée en elle-même n'en est pas moins inadmissible.

114. D'autres auteurs encore adoptent un point de départ analogue à celui des courants examinés jusqu'ici, ce qui leur est facilité par leur conception rigoureusement moniste des rapports entre droit international et droit interne. Cette conception les amène à parler du pouvoir de l'Etat de déterminer sa propre organisation comme d'une concession ou délégation de la part du droit international. Face à certains des problèmes déjà mentionnés, ils sont donc amenés à soutenir que le droit international ne laisserait pas toujours au droit interne la détermination de l'organisation de l'Etat. Il y aurait des cas exceptionnels dans lesquels le droit international interviendrait directement dans ce domaine pour établir qu'une personne déterminée doit être considérée comme un organe de l'Etat [203]. Les difficultés rencontrées par les juristes appartenant aux courants précédemment mentionnés sembleraient ainsi surmontées — mais à la condition de se satisfaire d'une construction qui, à la réflexion, se révèle ancore plus fictive et éloignée de la réalité que celle des juristes qui attribuent au droit international la tâche de déterminer l'organisation de l'Etat en tant que sujet du droit international. En effet, d'après ce raisonnement, le droit international ne se contenterait pas seulement d'établir directement une partie de l'organisation étatique. Même la partie restante et « normale » de cette organisation ne serait établie par l'Etat qu'en vertu d'une prétendue « faculté » accordée par l'ordre juridique international. L'existence de l'organisation de l'Etat, même dans le cadre purement interne, finirait par dépendre, en dernier ressort, du droit international.

115. L'examen successif ici fait de certaines tendances les plus connues qui se sont manifestées dans la littérature juridique et la constatation de l'impasse à laquelle, d'une manière ou de l'autre, elles ont abouti ne peut que nous confirmer dans la conviction que nous avons exprimée dès le début de ces considérations. Seule une détermination claire et aux contours nets des distinctions auxquelles nous avons fait allusion peut nous permettre de donner une solution satisfaisante aux problèmes qui se posent

---

[199] Perassi (*op. cit.*, p. 98) parvient à cette conclusion précisément sur la base de la prémisse indiquée. Balladore Pallieri (*Diritto internazionale pubblico* [*op. cit.*], p. 123 et 124) conçoit lui aussi l'organisation d'un sujet personne morale comme le procédé par lequel la volonté ou l'action d'individus particuliers sont prises en considération par le droit comme étant la volonté ou l'action du sujet personne morale; il en déduit que l'organisation des Etats en tant que sujets de droit international est déterminée par des règles juridiques internationales. De même, pour Morelli, (*op. cit.*, p. 185 et 186), l'imputation d'actions ou de volitions individuelles à des sujets d'un ordre juridique donné s'identifie avec l'organisation de ces sujets, et, partant, les règles qui pourvoient à l'organisation des sujets du droit international ne peuvent être que des règles de droit international. Pour Sereni (*op. cit.*, 1958, t. II, p. 456 et 457), c'est au droit international d'indiquer quels individus ou groupes d'individus ont la qualité d'organes de ses propres sujets et quelle est leur compétence.

Il est à remarquer que, si l'on devait pousser la conception à laquelle on se réfère ici jusqu'à ses extrêmes conséquences, il faudrait admettre que là où l'on reconnaîtrait, ne fût-ce qu'à titre exceptionnel, une responsabilité de l'Etat pour faits de particuliers ou d'autres personnes dépourvues de tout lien avec l'organisation de l'Etat, ces personnes s'en trouveraient automatiquement élevées au rang d'organes de l'Etat au sens du droit international.

[200] En critiquant la thèse à laquelle on se réfère ici, G. Biscottini (« Volontà ed attività dello Stato nell'ordinamento internazionale », *Rivista di diritto internazionale*, Padoue, XXXIVe année, série IV, vol. XXI (1942), p. 14) observe justement que les règles juridiques internationales n'ont rien à faire avec la détermination de l'organisation de l'Etat aux fins du droit international.

[201] Le droit international, pour déterminer l'organisation de l'Etat sujet de droit international, ferait donc sien le contenu des règles qui établissent l'organisation de l'Etat sujet de droit interne. Voir Perassi, *op. cit.*, p. 99; Sereni, *op. cit.*, t. II, p. 457.

[202] Pour Morelli (*op. cit.*, p. 187), l'organisation de fait du sujet devrait, aux fins du renvoi effectué par le droit international, prévaloir sur son organisation juridique. Voir aussi V. Bellini, « Il principio generale dell'effettività nell'ordinamento internazionale », *Annuario di diritto comparato e di studi legislativiti*, Rome, 3e série (spéciale), vol. XXVII, fasc. 3, 1951, p. 293 et suiv.

[203] A. Verdross (« Règles générales... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 335 et 336, et *Völkerrecht* [*op. cit.*], p. 380) affirme ainsi que la règle qui veut que soient organes d'un Etat les personnes déclarées compétentes par son droit interne n'est valable que pour les cas *normaux*. Exceptionnellement, le droit international lui-même peut « établir quels individus doivent être considérés comme organes de l'Etat ». Les deux cas dans lesquels cela se produirait seraient celui d'une population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prendrait spontanément les armes pour combattre l'envahisseur, et celui des organes dépourvus de compétence d'après le droit interne. Verdross croit quand même devoir justifier ces exceptions par le principe de l'efficacité. Pour des idées en partie analogues, voir Guggenheim, *Traité... (op. cit.)*, p. 5 à 7.

Kelsen, qui, dans ses premiers ouvrages, avait défendu sans réserve le principe qu'il appartient au droit national de dire si un acte accompli par un individu est ou non un acte étatique, c'est-à-dire imputable à l'Etat, a soutenu plus récemment que le droit international pouvait lui aussi, exceptionnellement, déterminer les personnes ayant compétence pour agir en qualité d'organes de l'Etat et accomplir ainsi des actes étatiques. A son avis, cela seulement expliquerait que l'on considère comme acte étatique même l'acte accompli par un individu alors qu'il n'était ni autorisé ni obligé par le droit national à accomplir cet acte (voir Kelsen, « Théorie... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 88 et 89; et *Principles...* [*op. cit.*], p. 117 et 118).

en la matière — et, surtout, d'éliminer ceux qui, en dernier ressort, ne sont que des problèmes artificiels et donc, en fait, inexistants.

116. L'idée fausse qu'il s'agit d'écarter en premier lieu est précisément celle qui voudrait identifier la détermination des critères suivant lesquels on peut attribuer à l'Etat le comportement de certaines personnes avec la détermination de ce qui constitue l'organisation de l'Etat. On a déjà indiqué en passant que par « organisation » de l'Etat il faut entendre l'appareil de ce dernier, l'ensemble des structures concrètes par lesquelles il manifeste son existence et exerce son action. Il va de soi que la formation de ces structures et la prévision de cette action sont l'objet d'une réglementation juridique, réglementation que l'Etat lui-même, et lui seul, peut établir. Cette réglementation est logiquement un *prius* par rapport à l'opération consistant à attribuer au sujet Etat le comportement d'une personne faisant partie desdites structures. Cela est vrai et nécessairement vrai même si la question n'est posée que dans le cadre de l'ordre interne, c'est-à-dire si le comportement dont il s'agit est pris en considération en tant que fait de l'Etat sujet du droit national. Lorsqu'on attribue à l'Etat une certaine action ou omission d'une personne ou d'un groupe de personnes données, on ne leur confère pas par là la qualité d'organes de l'Etat : on établit simplement une conséquence du fait que ces personnes sont des organes, qu'elles ont juridiquement qualité pour agir au nom de l'Etat. En d'autres termes, la qualité d'organe que revêt la personne au comportement de laquelle on se réfère est la prémisse, la condition, non pas l'effet, de la considération dudit comportement comme fait de l'Etat.

117. Cette constatation s'impose à bien plus forte raison lorsque l'attribution à l'Etat du comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes est faite à l'Etat en tant que sujet du droit international et non pas en tant que sujet du droit interne. Pour l'ordre juridique national, l'organisation de l'Etat, entièrement déterminée dans ses structures et dans son fonctionnement par des normes de droit propres à cet ordre, est caractérisée juridiquement. Par contre, la formation et la réglementation de cette même organisation sont entièrement étrangères aux prévisions juridiques de l'ordre international; pour ce système juridique l'organisation interne de l'Etat est, dans son ensemble, un simple fait [204], de même que sont de simples faits les critères du droit interne qui en gouvernent l'action. Il n'y a là qu'une application du principe général reconnu par la Cour permanente de justice internationale dans son arrêt n° 7 du 25 mai 1926 et confirmé par elle dans des décisions ultérieures, suivant lequel « au regard du droit international [...] les lois nationales sont de simples faits [205] ». S'il est donc vrai que l'appartenance d'un individu ou d'un groupe d'individus à l'organisation de l'Etat n'est à considérer que comme une prémisse éventuelle de l'attribution à l'Etat sujet du droit international d'un comportement dudit individu ou dudit groupe, il n'importe pas moins de mettre en évidence que cette prémisse, pour le droit international, est une prémisse de fait, et non pas une prémisse de droit. L'appareil de l'Etat reste toujours un fait pour le système juridique international; ses structures ne sont pas « reçues » dans le cadre de ce système, n'y acquièrent pas un caractère de structures juridiques, même si le droit international les prend en considération à ses propres fins. Il ne faut pas se laisser induire en erreur par l'emploi du terme « renvoi », dont on se sert parfois pour décrire ce phénomène [206]. Le droit international se limite à présupposer l'organisation que l'Etat s'est donnée dans son cadre intérieur; il tient tout bonnement compte de son existence dans l'ordre juridique national comme d'une donnée de fait à laquelle il lie — il conditionne — certaines de ses déterminations [207].

118. Sur la base des considérations qui précèdent, il paraît utile de fixer maintenant en quelques points les conclusions essentielles de tout le raisonnement suivi jusqu'ici.

119. La première conclusion concerne la signification qu'il faut donner, si l'on veut être exact, à l'assertion courante suivant laquelle en droit international on attribue à l'Etat sujet de ce droit, afin d'établir le cas échéant une responsabilité à sa charge, le comportement de ses agents ou organes. Cela ne veut nullement dire que les personnes dont il s'agit aient ou acquièrent, en vertu de

---

[204] Cette idée a été efficacement formulée par Marinoni (*op. cit.*, p. 115 et suiv.). « L'Etat », remarque cet auteur, « existe et se manifeste dans l'organisation d'agents, de fonctionnaires; si l'Etat existe internationalement, il préexiste en cette organisation et en vertu d'elle [...]. Cette organisation de fonctionnaires étatiques existe aussi pour le droit international, en tant qu'expression de l'existence de l'Etat, [...] mais d'une façon différente que pour le droit interne, d'où ladite organisation émane de façon immédiate et exclusive. Pour le droit interne, elle est douée d'un caractère juridique, car elle en dépend directement; pour le droit international, elle est un fait, précisément parce qu'elle lui est étrangère et qu'elle en est simplement présupposée. » (*ibid.*, p. 117 et 118).

Pour une critique efficace de l'idée suivant laquelle l'organisation de l'Etat sujet du droit international serait une organisation établie par le droit international, voir G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, p. 343 et suiv.

[205] Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise *(fond)*, 25 mai 1926, *C.P.J.I.*, série A, n° 7, p. 19.

[206] Il ne s'agit certainement pas d'une forme de renvoi par laquelle les normes du droit international emprunteraient et feraient leur le contenu de normes du droit interne, comme certains le pensent (par exemple Perassi, *op. cit.*, p. 99; et Monaco, *op. cit.*, p. 320). Anzilotti (*Corso...* [*op. cit.*], p. 387), tout en parlant à ce sujet de « renvoi » à des normes internes de la part de normes internationales, met bien en évidence que le droit international, en imputant lui-même l'action d'un individu à l'Etat, se borne à faire du rapport entre l'individu et l'Etat, reconnaissable sur la base du droit interne, une condition préalable (« presupposto ») de cette imputation.

[207] Voir Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 464 et 465 :

> « L'organisation interne de l'Etat et la qualité d'organe qu'y revêtent certaines personnes, ne deviennent pas pour le droit international une organisation et une qualité douées de valeur juridique. Elles ne sont que des données de fait, des prémisses matérielles que le droit des gens utilise comme point de repère pour les jugements juridiques qu'il veut effectuer. [...] le recours [à l'organisation interne] n'implique aucune attribution de valeur juridique dans le système qui l'effectue. En un mot : c'est exclusivement dans l'ordre juridique interne que l'organe de l'Etat a la qualité juridique d'organe; du point de vue de l'ordre international, cette qualité d'organe n'est considérée que comme une condition de fait nécessaire pour pouvoir examiner sa conduite et l'apprécier comme une conduite juridique de l'Etat. »

J.-P. Quéneudec (*op. cit.*, p. 29 et 30) adhère à ces vues.

cette attribution, la qualité juridique d'organe de l'Etat selon le droit international. Correctement entendue, la proposition à laquelle on se réfère indique simplement que, sur le plan du droit international, on considère en principe comme fait de l'Etat le comportement des personnes ou des groupes de personnes auxquels dans l'ordre interne, et uniquement dans cet ordre, on attribue la qualité juridique d'organe de l'Etat. Il est à remarquer aussi que cette constatation ne vaut pas seulement par rapport à l'hypothèse normale où l'Etat procède d'une manière entièrement libre à la détermination de son organisation. La situation ne change pas, sous cet aspect, dans les cas — d'ailleurs exceptionnels — où le droit international met des limites à la liberté de l'Etat d'établir son organisation au mieux de ses préférences. Dans de tels cas, la règle internationale n'établit pas elle-même directement l'appareil de l'Etat ou une partie de cet appareil; elle ne fait que mettre à la charge de l'Etat une obligation que l'Etat, de son côté, respectera en se donnant une organisation plutôt qu'une autre. Toutefois, les organes institués en exécution d'une telle obligation ne sont pas, eux non plus, des organes de droit international. Ils sont, comme les autres organes librement choisis, des organes de droit interne, et l'ordre juridique international peut, pour eux comme pour les autres, voir dans les dispositions de droit interne qui les concernent une condition de fait de l'attribution de leur action ou omission à l'Etat sujet du droit international.

120. La deuxième conclusion est que le droit international est entièrement libre, dans sa prise en considération, de la situation existant dans l'ordre juridique interne. L'autonomie de l'attribution d'un fait à l'Etat sur le plan du droit international par rapport à l'attribution sur le plan du droit national est nette et totale [208]. Si l'on est dans le cadre du système juridique national, il peut être logique de n'attribuer à l'Etat (par exemple pour établir à sa charge une responsabilité administrative) que les faits accomplis par des personnes ayant en droit la qualité d'organes, et aussi d'exclure une telle attribution lorsque de tels organes agissent en dehors des prévisions fixées par les règles du même système; mais ces limitations n'ont aucune raison d'être dans le cadre du droit international. Ce dernier, répétons-le, est parfaitement libre de faire dépendre ou non l'attribution d'un comportement à l'Etat sujet du droit international du fait que l'individu dont ce comportement émane est ou n'est pas organe de l'Etat aux yeux du droit national. La considération de certains faits comme faits de l'Etat sur le plan international peut s'inspirer de critères à la fois plus larges et plus restreints que la considération correspondante sur le plan interne. On verra, en effet, que dans la pratique internationale on traite comme faits de l'Etat sujet du droit international des comportements émanant de personnes qui sont organes d'institutions publiques autres que l'Etat ou des comportements d'organes de l'Etat ou d'autres entités en dehors de la compétence à eux attribuée par le droit interne. Il n'y a là rien d'étrange — rien qu'il faille exceptionnellement justifier en ayant recours à telle ou telle explication, à telle ou telle excuse. Mais, en même temps, il n'y a là aucune intention du droit international d'insérer dans l'appareil étatique des « organes » que l'Etat lui-même n'a pas prévus comme tels — aucune modification par l'extérieur de l'organisation de l'Etat.

121. La troisième et dernière conclusion découle automatiquement de la liberté que nous avons reconnue au droit international quant à la détermination des conditions dans lesquelles il admet qu'un comportement donné soit considéré comme fait de l'Etat sur le plan international, de l'indépendance de cette détermination au regard de celle que peut faire le droit national. Le but des longs raisonnements présentés dans ces considérations liminaires et de l'examen détaillé qu'on y a fait des différentes conceptions en la matière a été, comme on l'a dit dès le début, de déblayer la voie à l'examen concret des questions qui forment l'objet de ce chapitre. La détermination à laquelle il nous incombe de procéder peut — nous en sommes sûrs maintenant — faire entièrement abstraction des préoccupations théoriques qui ont retenu l'attention de tant de juristes. Elle doit se baser uniquement sur la recherche des réalités de la vie de la société internationale, de ce qui ressort d'un examen de la pratique des Etats et de la jurisprudence internationale. Ce qu'il faut avoir en vue, c'est uniquement la tâche de retrouver quels sont les comportements que le droit international attribue réellement à l'Etat qui en est le sujet — non pas ceux qu'il devrait lui attribuer en vertu de telle ou telle conception abstraite.

2. Attribution à l'État, sujet de droit international, des faits de ses propres organes

122. Dans le cadre des considérations liminaires qui précèdent, on a indiqué [209] que l'observation de la

[208] La distinction entre les deux attributions et leur indépendance respective est chose claire aux yeux de nombreux auteurs. On a pu voir ci-dessus (paragraphe 113) que le souci d'affirmer l'autonomie du droit international dans la détermination des conditions pour qu'un comportement puisse être attribué à l'Etat sur le plan international a même amené certains juristes, surtout italiens, à avancer l'idée que le droit international déterminerait lui-même l'organisation de l'Etat en tant que sujet du droit international. Sans aller aussi loin, d'autres, comme J. G. Starke (*op. cit.*, p. 110), affirment également la pleine autonomie du droit international à ce sujet.

A. Ross dit (*op. cit.*, p. 251) :

> « C'est ce dernier [*le droit international*] qui indique quelles sont les personnes dont les actions peuvent être attribuées à l'Etat aux fins de constituer la base normale de la responsabilité internationale de cet Etat. » (« It is the latter [*international law*] which determines whose actions can be ascribed to a State in the sense that they constitute the normal basis of the international responsibility of that State. ») [C'est le Rapporteur spécial qui souligne.]

Pour Meron (*op. cit.*, p. 88), « l'imputabilité est un procédé autonome de droit international, non pas de droit interne » (« imputability is an independent process of international, not of domestic, law »). Reuter (« Principes... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 603, et surtout *La responsabilité internationale* [*op. cit.*], p. 87) souligne efficacement que

> « l'imputation selon le droit interne n'est pas nécessairement la même que celle opérée selon le droit international, et bien entendu c'est cette dernière qui est déterminante pour la responsabilité internationale. »

Voir aussi C. F. Amerasinghe, « Imputability in the law of State responsibility for injuries to aliens », *Revue égyptienne de droit international*, Le Caire, vol. 22, 1966, p. 96 et 104.

[209] Voir ci-dessus par. 107.

réalité de la vie internationale permet de faire une première constatation certaine : les faits des personnes ou des groupes de personnes qui participent à l'appareil interne de l'Etat, en d'autres termes les comportements de ceux qui, dans le cadre de l'ordre juridique de l'Etat, se qualifient proprement d'« organes » ou « agents » de ce dernier, sont considérés, en règle générale du moins, comme « faits de l'Etat » sur le plan du droit international. On a vu aussi qu'une ample littérature a voulu bâtir là-dessus des spéculations théoriques, en transformant ce qui aurait dû rester la simple description d'une réalité en une sorte de principe logique absolu, découlant de telle ou telle prémisse abstraite, ce qui a été à l'origine de nombreuses difficultés. A la lumière des conclusions arrêtées à la fin de notre analyse, nous sommes maintenant en état de reconnaître que la constatation dont il s'agit doit être rigoureusement prise comme telle, c'est-à-dire comme le résultat objectif d'un examen de ce qui se passe concrètement dans les relations interétatiques. Nous sommes également en état d'affirmer que cette constatation n'a, en elle-même, rien de nécessairement absolu ni, surtout, rien d'exclusif. Autrement dit, nous relevons que, dans la sphère des rapports juridiques internationaux, on attribue à l'Etat, sujet desdits rapports, le comportement de ceux qui, dans la sphère juridique interne, se qualifient d'organes de cet Etat. Toutefois, cela ne doit pas nous amener automatiquement à des conclusions excessives. Il n'est nullement dit *a priori* que les actions ou omissions de toutes les personnes qui se qualifient ainsi doivent être considérées, sans plus, comme faits de l'Etat sur le plan international : seule une analyse ultérieure et attentive de la réalité peut nous amener, le cas échéant, à établir ce point supplémentaire. Il n'est pas dit, surtout, que, en reconnaissant qu'on attribue à l'Etat sujet de droit international les comportements émanant de ses propres organes d'après l'ordre interne, on ait achevé l'inventaire des comportements qui peuvent entrer en considération comme « faits de l'Etat » aux fins du rattachement à ces faits d'une responsabilité internationale. La même analyse de la réalité peut nous prouver ensuite que le comportement d'autres personnes ne se trouvant pas, par rapport à l'Etat, dans la situation indiquée est également attribué à l'Etat sur le plan du droit international et peut ainsi être la source d'une responsabilité internationale à sa charge. Il faut donc avoir clairement à l'esprit que ce que nous établissons ici ne représente qu'un point de départ, un point de base — mais quand même un point qu'il s'agira de compléter ensuite par une série d'autres, résultant des considérations supplémentaires que l'examen de la vie internationale amènera à faire.

123. Cela dit, la première tâche à accomplir est précisément de vérifier que le point auquel on s'est référé correspond effectivement à la réalité des rapports internationaux. La reconnaissance par la jurisprudence internationale du principe que l'Etat répond des infractions commises par ses propres agents est certaine et ancienne. Il nous incombe, néanmoins, d'indiquer que la plupart du temps ce principe est simplement présupposé ou simplement considéré comme admis. Les cas dans lesquels il est réaffirmé implicitement sont innombrables : on le retrouve en effet à la base des décisions de presque toutes les affaires qu'on aura à examiner, à d'autres fins et sous d'autres aspects, aux sections suivantes du présent chapitre. Nous nous bornons donc à mentionner ici les quelques cas où le principe en question a été exprimé de façon particulièrement claire et explicite.

124. Dans l'*Affaire Moses*, par exemple, tranchée le 14 avril 1871 par la Commission mixte des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique établie par la convention du 4 juillet 1868, le surarbitre Lieber, en affirmant la responsabilité du Mexique pour le fait d'un fonctionnaire mexicain, ajoutait à titre de commentaire :

> Un fonctionnaire ou une personne investie d'une autorité représente *pro tanto* son gouvernement qui, internationalement considéré, est l'ensemble de tous les fonctionnaires et de toutes les personnes investies d'une autorité [210].

Plus nette encore est l'assertion que l'on retrouve dans sept sentences arbitrales, toutes comprises dans l'*Affaire des réclamations des sujets italiens résidant au Pérou* (à propos des dommages subis par eux lors de la guerre civile péruvienne de 1894-1895), jugée à Lima le 30 septembre 1901. Chacune de ces sentences réitère qu'

> un principe de droit international universellement reconnu veut que l'Etat soit responsable des violations du droit des gens commises par ses agents [211].

Le critère de l'attribution à l'Etat, aux fins d'une responsabilité internationale, des faits de ses « dirigeants », « agents », « organes », se retrouve confirmé ensuite dans plusieurs autres décisions arbitrales. Il en est ainsi, par exemple, dans la sentence rendue le 8 mai 1902 par le tribunal arbitral établi par le Protocole du 19 décembre 1901 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Salvador à propos de l'*Affaire de la Salvador Commercial Company* [212], dans la décision (non datée) de la Commission arbitrale Italie/Venezuela établie en vertu des Protocoles du 13 février et du 7 mai 1903 dans l'*Affaire Sambiaggio* [213], dans la sentence (non datée) de la Commission arbitrale Pays-Bas/Venezuela créée par le Protocole du 28 février 1903 dans l'*Affaire J. N. Henriquez* [214], dans la décision rendue le 9 mai 1934 par l'arbitre Algot Bagge dans l'*Affaire des Finnish Shipowners* entre la Grande-Bretagne et la Finlande [215], etc.

125. Dans la pratique des Etats — en plus des prises de position que l'on peut noter à l'occasion de différends particuliers —, ce qui est surtout à relever, ce sont les réponses données par les gouvernements aux points III, IV et V de la demande d'informations que le Comité

---

[210] « An officer or a person in authority represents *pro tanto* his government which in an international sense is the aggregate of all officers and men in authority. » (J. B. Moore, *op. cit.*, vol. III, p. 3129.)

[211] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 66.V.3), p. 399 (réclamation Chiessa), p. 401 (réclamation Sessarego), p. 404 (réclamation Sanguinetti), p. 407 (réclamation Vercelli), p. 408 (réclamation Queirolo), p. 409 (réclamation Roggero), p. 411 (réclamation Miglia).

[212] *Ibid.*, p. 477.

[213] *Ibid.*, vol. X (numéro de vente : 60.V.4), p. 512.

[214] *Ibid.*, p. 714 et 715.

[215] *Ibid.*, vol. III (numéro de vente : 1949.V.2), p. 1501.

préparatoire de la Conférence de codification du droit international (La Haye, 1930) leur avait adressée [216]. D'une manière explicite ou implicite, la conviction juridique que les actions ou omissions des *organes* de l'Etat par lesquelles se réalise un manquement à une obligation internationale doivent être attribuées à l'Etat en tant que faits internationalement illicites de ce dernier ressort d'une manière unanime de ces réponses. A la Conférence elle-même, le 18 mars 1930, le délégué de la France remit aux membres de la Troisième Commission une proposition visant précisément à établir la responsabilité de l'Etat « du fait de ses organes [217] ». A la suite de cela, la Troisième Commission de la Conférence approuva en première lecture, à l'unanimité des 35 pays représentés, l'article Ier — déjà rappelé à plus d'une reprise —, dont le texte prévoit également la responsabilité internationale de l'Etat comme conséquence de

tout manquement aux obligations internationales d'un Etat du fait de ses organes [218].

126. Tous les projets de codification de la responsabilité internationale préparés par des institutions publiques ou par des associations scientifiques énoncent à leur tour, dans des termes semblables, le principe du rattachement à l'Etat du comportement de ses organes aux fins de la détermination de la responsabilité internationale.

L'article 1er du projet de code de droit international préparé en 1926 par la Kokusaiho Gakkwai, prévoit l'attribution à l'Etat, comme source de responsabilité, de tout

acte intentionnel, [...] omission ou [...] négligence imputables à des autorités publiques agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles (wilful act, default or negligence of the official authorities in the discharge of their official functions) [219].

La règle I du projet relatif à la « responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers », préparé en 1927 par l'Institut de droit international, mentionne, à ce sujet :

toute action ou omission [...] quelle que soit l'autorité de l'Etat dont elle procède : constituante, législative, gouvernementale ou judiciaire [220].

L'article VII, alinéas *a* et *b*, du projet de convention relatif à la « Responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers », préparé en 1929 par la Harvard Law School, parle de la faute ou de la négligence d'un des « hauts fonctionnaires » ou d'un des « fonctionnaires ou employés subalternes », dans l'exercice de leurs fonctions [221].

L'article 15 du projet de convention sur la responsabilité internationale des Etats pour dommages aux étrangers, rédigé par la même Harvard Law School en 1961, prévoit l'attribution à l'Etat, en tant qu'action ou omission illicite, de tout

acte ou [...] omission de tout organe, organisme, agent ou employé de l'Etat agissant dans les limites de ses pouvoirs réels ou apparents ou dans le cadre des fonctions dudit organe, organisme, agent ou employé (the act or omission of any organ, agency, official or employee of the State acting within the scope of the actual or apparent authority or within the scope of the function of such organ, agency, official, or employee) [222].

L'article 1er du projet établi en 1930 par la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht mentionne les

actes ou omissions du pouvoir constituant ou du pouvoir législatif, du gouvernement, des autorités administratives, des autorités judiciaires ou des personnes morales et institutions qui exercent des fonctions officielles sur son territoire [de l'Etat]. (Akte oder Unterlassungen der verfassungssetzenden oder gesetzgebenden Gewalt, der Regierung, der Verwaltungsbehörden, der Gerichte oder der Korporationen und Anstalten [...] die auf seinem Gebiete öffentliche Aufgaben erfüllen.) [223]

L'article V des Principes du droit international régissant, selon la conception des pays latino-américains, la responsabilité de l'Etat, préparés en 1962 par le Comité juridique interaméricain, prévoit la responsabilité de l'Etat seulement en cas de « faute imputable à l'autorité constituée » (« fault of duly constituted authorities ») [224], les articles II, III et IV des Principes du droit international régissant, selon la conception des Etats-Unis d'Amérique, la responsabilité de l'Etat, préparés en 1965 par le même comité, prévoient successivement la responsabilité de l'Etat pour les actes et omissions de l'organe législatif, des tribunaux et de l'exécutif [225].

La « Règle générale relative à l'attribution [imputabilité] [d'un comportement à l'Etat] » (« General rule as to attribution [of conduct to the State] »), présentée au paragraphe 169 de la *Restatement of the Law* de l'American Law Institute est conçue comme suit :

Le comportement de tout organe ou organisme de l'Etat ou de tout fonctionnaire, employé ou agent de l'Etat ou dudit organisme qui cause un dommage à un étranger est imputable à l'Etat [...] si ledit comportement relève des pouvoirs réels ou apparents ou s'exerce dans le cadre des fonctions dudit organisme ou agent. (Conduct of any organ or other agency of a State, or of any official, employee, or other individual agent of the State or of such agency, that causes injury to an alien, is attributable to the State [...] if it is within the actual or apparent authority, or within the scope of the functions, of such agency or individual agent.) [226].

Les projets de codification émanant de chercheurs individuels contiennent aussi des clauses rédigées dans des

---

[216] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 25 et suiv., 41 et suiv., 52 et suiv.; *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 2 et 3, 6 et suiv. Les trois points de la demande d'informations se référaient respectivement aux actes des organes du pouvoir législatif, judiciaire et exécutif.

[217] Voir A. Ch. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Paris, C.N.R.S., 1965, vol. III, no 898, p. 524.

[218] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[219] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 146, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe II.

[220] *Ibid.*, *1956*, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96, annexe 8.

[221] *Ibid.*, p. 229, doc. A/CN.4/96, annexe 9.

[222] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 151, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VII.

[223] *Ibid.*, p. 155, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VIII.

[224] *Ibid.*, p. 159, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe XIV.

[225] *Ibid.*, p. 160, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe XV.

[226] Voir ci-dessus p. 203, doc. A/CN.4/217/Add.2.

termes analogues [227]. Et l'on peut rappeler ici que dans ses « Bases de discussion » établies en 1956, M. García Amador, rapporteur spécial de la Commission du droit international, indiquait au numéro II, comme sujet actif de la responsabilité internationale, « l'Etat, à raison des actes ou omissions de ses organes [228] ». Le même auteur consacrait ensuite aux « Actes et omissions des organes et des fonctionnaires » le chapitre II de son avant-projet de 1957 [229] et l'article 12 de son avant-projet révisé de 1961 [230].

127. Enfin, on peut bien dire que l'attribution à l'Etat du fait de ses organes aux fins de la détermination de sa responsabilité internationale est admise par une doctrine qui est quasiment unanime à son égard : elle l'est, bien entendu, en dépit des divergences qui, comme on a pu le constater, séparent ensuite les auteurs sur le point de savoir si toutes les actions ou omissions des « organes » ou « agents » de l'Etat, et elles seulement, sont susceptibles ou non de lui être attribuées en tant que faits internationalement illicites [231]. Il ne semble donc pas qu'il y ait lieu de s'attarder à démontrer encore que la règle, comme telle, fait partie du droit international en vigueur.

128. La tâche qu'il nous incombe de remplir dans le cadre de la présente section est donc celle de déterminer la formule la plus propre à exprimer le principe qui ressort de l'analyse faite. A ce sujet, il y a lieu de souligner avant tout que, par une telle formule, il s'agit de définir la règle pour ainsi dire initiale, la règle de base en ce qui concerne la possibilité de considérer comme « faits de l'Etat », sur le plan international, certains comportements de personnes déterminés; et cela non pas à des fins générales, mais aux fins spécifiques qui forment l'objet du présent projet, à savoir ceux d'une considération desdits faits comme internationalement illicites. La règle doit énoncer l'idée essentielle que les actions ou omissions commises par des personnes ou des groupes de personnes, pourvus de la qualité d'organes de l'Etat d'après le système juridique de ce dernier, entrent en considération sur le plan du droit international, aux fins indiquées, en tant que faits de l'Etat. En même temps, la formule employée ne doit rien contenir qui donne à penser qu'il y ait là une règle absolue ou exclusive; la porte doit rester entièrement ouverte à la formulation ultérieure d'autres principes pouvant éventuellement limiter et surtout intégrer la portée de celui qui est posé en premier lieu [232].

129. Il y a par ailleurs un autre point qu'il convient de bien préciser à propos de la formule à adopter, et ceci même s'il s'agit d'un point que certains pourraient considérer comme allant de soi. Une distinction fondamentale est toujours à faire lorsqu'on se réfère au comportement des personnes auxquelles l'Etat, en établissant son appareil, confère la tâche d'être ses propres organes.

---

[227] L'article 1er du Projet de traité sur la responsabilité de l'Etat pour faits illicites internationaux, préparé en 1927 par Karl Strupp, établit la responsabilité de l'Etat pour les « actes commis par les personnes ou les groupes de personnes qu'il emploie pour l'accomplissement de ses fins (ses « organes ») » (« for the acts of persons or groups whom it employs for the accomplishment of its purposes [its " organs "] ») [*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 158, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe IX]. L'article 1er du Projet de convention sur la responsabilité des Etats pour faits illicites internationaux, préparé par le professeur Roth en 1932, rattache une responsabilité de l'Etat aux comportements internationalement illicites de « toutes les personnes physiques ou morales auxquelles il a confié l'exercice de fonctions publiques » (« natürlichen und juristischen Personen, die er mit der Erfüllung öffentlichen Aufgaben betraut ») [*ibid.*, annexe X].

[228] *Ibid.*, *1956*, vol. II, p. 220, doc. A/CN.4/96, chap. X.

[229] *Ibid.*, *1957*, vol. II, p. 145, doc. A/CN.4/106, annexe.

[230] *Ibid.*, *1961*, vol. II, p. 49 et 50, doc. A/CN.4/134 et Add.1, additif.

[231] Pour le principe général qui veut qu'on attribue à l'Etat les actions ou omissions commises, en violation d'une obligation internationale de l'Etat, par un « organe » ou « agent » de ce dernier, voir Triepel, *op. cit.*, p. 349 et suiv.; Anzilotti, *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 130 et suiv., *La responsabilité internationale... (op. cit.)*, p. 164, et *Corso... (op. cit.)*, p. 387 et suiv.; Marinoni, *op. cit.*, p. 44 et suiv.; Borchard, *op. cit.*, p. 189; Schoen, *op. cit.*, p. 43; Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 35 et suiv.; Ch. de Visscher, « La responsabilité des Etats », *Bibliotheca Visseriana (op. cit.)*, p. 91; A. Decencière-Ferrandière, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages subis par des étrangers*, Paris, Rousseau, 1925, p. 64 et suiv.; Eagleton, *The Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 44; Hyde, *op. cit.*, p. 882; J. Dumas, *De la responsabilité internationale des Etats*, Paris, Sirey, 1930, p. 243; O. Hoijer, *La responsabilité internationale des Etats*, Paris, Editions internationales, 1930, p. 7 et suiv.; Kelsen, « Unrecht... », *Zeitschrift für öffentliches Recht (op. cit.)*, p. 504 et suiv., « Théorie... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 88 et suiv., et *Principles... (op. cit.)*, p. 117 (pour cet auteur, cependant, il faut réserver les aspects particuliers de sa conception); Eustathiades, « Principes généraux... », *Etudes de droit international... (op. cit.)*, p. 514, et « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 416 et suiv.; Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 462 et suiv.; Starke, *op. cit.*, p. 106; Ross, *op. cit.*, p. 252; Verdross, *Völkerrecht (op. cit.)*, p. 379; Oppenheim, *op. cit.*, p. 340 et suiv.; Morelli, *op. cit.*, p. 343; Rousseau, *op. cit.*, p. 361; Guggenheim, *Traité... (op. cit.)*, p. 4; Cheng, *op. cit.*, p. 192 et suiv.; Schwarzenberger, *A Manual... (op. cit.)*, p. 166; Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 86; H. Accioly, *op. cit.*, p. 276 et 279, et « Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence », *Recueil des cours... 1959-I*, Leyde, Sijthoff, 1960, t. 96, notamment p. 371; Ulloa, *op. cit.*, p. 256; Schüle, *op. cit.*, p. 331; Dahm, *op. cit.*, p. 161; Sereni, *op. cit.*, 1962, t. III, p. 1507; Sørensen, *op. cit.*, p. 224; Carlebach, *op. cit.*, p. 23; Münch, *op. cit.*, p. 170; Patel, *op. cit.*, p. 103; O'Connell, *op. cit.*, p. 1042 et suiv.; Brownlie, *op. cit.*, p. 367; Tunkin, *Droit international... (op. cit.)*, p. 192, et *Teoria... (op. cit.)*, p. 431; Amerasinghe, « Imputability... », *Revue égyptienne... (op. cit.)*, p. 95, et *State Responsibility... (op. cit.)*, p. 38; Levin, *Otvetstvennost gossoudarstv... (op. cit.)*, p. 69 et suiv.; Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 544; Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 426; Elynytchev, *op. cit.*, p. 87.

[232] On s'efforce parfois d'exprimer par une formule globale et synthétique l'ensemble des faits qu'en droit international on attribue à l'Etat aux fins indiquées; certains auteurs parlent volontiers, à ce sujet, des comportements des personnes appartenant à l'organisation « effective » ou « de fait » de l'Etat (voir pour tous Morelli, *op. cit.*, p. 343; Sereni, *op. cit.*, t. III, p. 1507). Nous ne pouvons que confirmer, cependant, notre manque d'enthousiasme pour de telles formules. Sans doute le droit international s'inspire-t-il en général d'un critère d'effectivité, et sans doute ce critère se trouve-t-il aussi à la base de ses déterminations en ce qui concerne l'attribution d'un comportement à l'Etat. Mais cette attribution, on l'a déjà souligné, est sans incidence sur l' « organisation » de l'Etat et n'implique nullement l'existence d'une organisation « effective » à côté de l'organisation « juridique ». Ajoutons que, du point de vue normatif qui nous intéresse ici, l'emploi de la formule « organisation effective » ne se révélerait d'aucune utilité, car il resterait également à déterminer concrètement ce qu'on devrait entendre par organisation effective, et en quoi cette organisation se distinguerait de celle qui existe en vertu des règles de droit.

Il est peut-être juste de dire, par exemple, que les individus et les groupes qui forment l'Etat sont totalement intégrés dans la personne de ce dernier et perdent par là entièrement leur individualité. Mais il faut faire attention à ne pas tirer d'une telle constatation des développements qui risquent de mener au-delà du but [233]. L'élément certain de vérité qu'il y a dans l'idée de l'identification de l'individu-organe avec l'Etat ne doit pas nous faire perdre de vue que la personne physique investie de la qualité d'organe de l'Etat ne perd son individualité distincte que pour autant qu'elle agit en cette qualité. Elle garde évidemment la possibilité d'agir aussi pour son propre compte. Par rapport à chaque situation concrète, il faut donc vérifier si, en l'occurrence, la personne en question a agi en tant qu'organe de l'Etat, sous le couvert de cette qualité, ou bien en tant que personne physique distincte de la personne de l'Etat. Les difficultés d'ordre pratique qui peuvent parfois se présenter au cours de cette vérification n'enlèvent rien à la clarté de la distinction sur le plan des principes. La ligne de division qu'il s'agit de marquer est précisément celle qui sépare, d'un côté, les actions ou omissions commises par certaines personnes sous le couvert de leurs fonctions d'organes de l'Etat et, d'un autre côté, celles qui ont été commises par ces mêmes personnes à titre privé. Dans le deuxième cas, les comportements des personnes en question ne peuvent être considérés que comme comportements de simples particuliers.

130. Cette conclusion, suivie par le corollaire qui exclut en principe l'attribution à l'Etat, en tant que faits éventuellement générateurs d'une responsabilité, des actions ou omissions commises par des individus-organes à titre purement privé, est reconnue de façon unanime par la pratique et la jurisprudence internationales. Il suffit donc de rappeler ici quelques-unes seulement des manifestations de cette reconnaissance. Les gouvernements, par exemple, ont très nettement pris position à ce sujet à l'occasion de la Conférence de codification de 1930. Le point V, nº 2, *d*, de la demande d'informations soumise par le Comité préparatoire de la Conférence concernait la question de savoir si oui ou non l'Etat devait répondre d'« actes ou omissions de fonctionnaires lorsque ces actes ou omissions n'ont aucun rapport avec leurs fonctions officielles ». Les vingt gouvernements ayant traité de ce point dans leurs réponses excluaient tous la responsabilité de l'Etat en une telle hypothèse [234]. Ce critère fut accepté ensuite par tous les représentants des Etats à la Conférence, et se trouve implicitement admis dans le texte de l'article VIII du projet adopté en première lecture par la Troisième Commission de la Conférence [235].

131. La même idée a été plus d'une fois expressément énoncée dans des sentences arbitrales. L'une des plus fréquemment citées est celle qui a trait à l'*Affaire Bensley*, rendue le 20 février 1850 par la Commission établie en vertu de l'acte du Congrès des Etats-Unis d'Amérique du 3 mars 1849. Le rejet de la demande de réparation présentée pour la détention d'un jeune Américain dans la maison d'un gouverneur mexicain était ainsi motivé :

> La séquestration du jeune garçon paraît avoir été de la part du gouverneur un geste irresponsable ne présentant aucune apparence de démarche officielle et n'ayant aucun rapport avec ses responsabilités officielles [236].

Plus récemment, la Commission des réclamations France/Mexique (instituée en vertu de la Convention du 25 septembre 1924), dans sa décision du 7 juin 1929 concernant l'*Affaire Caire*, déclarait que l'Etat n'est pas responsable

> dans le seul cas où l'acte n'a eu aucun rapport avec la fonction officielle et n'a été, en réalité, qu'un acte d'un particulier [237].

Ajoutons que si dans de nombreux autres cas on ne retrouve pas d'assertions aussi explicites, le critère auquel on se réfère en ressort quand même comme implicitement admis. C'est ce que l'on peut dire, par exemple, pour les affaires *Putnam* [238] et *Morton* [239], tranchées par la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique / Mexique, établie par la Convention du 8 septembre 1923. On s'y référait au meurtre de ressortissants américains perpétré par des agents de police mexicains en dehors de leur service et pour des raisons purement personnelles; le caractère privé du fait était évident, et la partie lésée elle-même reconnaissait qu'un fait pareil ne pouvait pas être attribué à l'Etat mexicain.

132. Pour compléter le tableau, on peut rappeler que les différents projets de codification, d'origine publique ou privée, énoncent en général le principe de l'attribution à l'Etat sujet de droit international des faits de ses organes [240] en ayant soin de préciser en même temps qu'il doit s'agir de faits commis par les personnes en question dans l'exercice de leurs fonctions — cela précisément afin d'exclure l'attribution à l'Etat des comportements adoptés par les mêmes personnes à titre purement privé. Quelques-uns de ces projets ont même fait de cette exclusion l'objet d'une disposition à part [241]. Quant aux ouvrages de théorie, la nécessité d'une telle exclusion est

---

[233] Voir, par exemple, Quadri, *op. cit.*, p. 394 et 395, qui fait suivre cette constatation par l'assertion que lesdits individus et groupes perdraient par là entièrement leur individualité, de sorte que leurs actions ne pourraient jamais entrer en considération en tant qu'actes individuels.

[234] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 82 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 3 et 17.

[235] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956, vol. II*, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[236] « The detention of the boy appears to have been a wanton trespass committed by the governor, under no colour of official proceedings and without any connection with his official duties. » J. B. Moore, *op. cit.*, vol. III, p. 3018.

Voir aussi la décision sur l'Affaire Castelain, rendue par la Commission mixte Etats-Unis d'Amérique/France en vertu de la Convention du 15 janvier 1880 (*ibid.*, p. 2999 et 3000).

[237] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. V (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1952.V.3), p. 531.

[238] *Ibid.*, vol. IV (numéro de vente : 1951.V.1), p. 151 et suiv.

[239] *Ibid.*, p. 428 et suiv.

[240] Voir ci-dessus par. 126.

[241] C'est ce que font le projet de la Kokusaiho Gakkwai (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 146, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe II), au second alinéa de son article 2, et celui de la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht (*ibid.*, p. 155, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VIII), à la seconde phrase du paragraphe 4 de son article 1er.

indiquée par presque tous les auteurs, et elle est même particulièrement soulignée par certains d'entre eux [242].

133. Il convient peut-être de préciser, dans ce contexte, qu'il ne faut pas confondre l'hypothèse d'un organe de l'Etat agissant à titre privé avec celle, toute différente (que nous avons déjà mentionnée à plus d'une reprise et dont nous aurons à nous occuper spécifiquement par la suite), d'un organe agissant en tant que tel, quoique en dépassement de sa compétence ou, plus généralement, en violation du droit interne. Dans ce cas, la personne en question n'intervient pas du tout en tant que particulier; elle peut se conduire en violation des règles auxquelles son action officielle est soumise, mais c'est quand même au nom de l'Etat qu'elle se conduit de la sorte. Le droit international est libre, ici comme ailleurs, de traiter des agissements de ce genre comme il le croit préférable et d'établir à son gré leurs conséquences; mais, quelle que soit la solution retenue, il s'agit ici de faits d'organes, non pas de faits de particuliers. Dans la jurisprudence arbitrale internationale, la distinction à laquelle on se réfère a été clairement mise en évidence par exemple dans la sentence relative à l'*Affaire Mallén*, rendue le 27 avril 1927 par la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique. Deux événements distincts étaient successivement pris en considération dans la décision de cette affaire. Le premier était caractérisé par l'action d'un fonctionnaire agissant à titre privé et le deuxième par une autre action, commise par la même personne agissant en qualité de fonctionnaire, bien que de façon abusive [243]. Dans d'autres cas, l'application de la distinction n'a pas été aussi aisée, et c'est seulement à la suite d'une analyse approfondie des circonstances de fait que les tribunaux ont pu se prononcer sur la nature de l'acte [244]. Cependant, ce qu'il importe de relever, c'est que le principe même de la distinction n'a jamais été mis en discussion.

134. Cela dit, il nous incombe une fois de plus d'attirer l'attention sur le fait que des questions pourront se poser aussi à l'égard des actions ou omissions qui, tout en ayant été commises par des personnes appartenant à l'appareil de l'Etat, ne peuvent entrer en considération qu'à titre de comportements privés. Dans le cadre plus général d'un examen du sort réservé, en droit international, aux comportements de particuliers, nous aurons notamment à rechercher si une action ou omission de particuliers peut, dans certaines circonstances, être l'objet d'une attribution à l'Etat sujet de droit international — et, évidemment, pareille recherche devra se

---

[242] Voir Eagleton, *The Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 58 et 59; Cheng, *op. cit.*, p. 197 et suiv.; A. V. Freeman, « Responsibility of States for Unlawful Acts of their Armed Forces », *Recueil des cours... 1955-II*, Leyde, Sijthoff, 1956, t. 88, p. 291 et 292; García Amador, premier rapport à la Commission du droit international (*Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, doc. A/CN.4/96), par. 71, et deuxième rapport à la Commission (*ibid., 1957*, vol. II, doc. A/CN.4/106), chap. II, par. 11; Schwarzenberger, *International Law (op. cit.)*, p. 615 et suiv.; Sereni, *op. cit.*, t. III, p. 1509 et 1510; O'Connell, *op. cit.*, p. 1045; Quéneudec, *op. cit.*, p. 82 et suiv.

[243] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 173 et suiv. Le consul mexicain à El Paso (Texas), Mallén, avait été victime de deux agressions successives de la part d'un agent de police américain, Franco, qui avait des griefs personnels contre le consul. Dans le premier cas, la Commission reconnut qu'il s'agissait d'une « action malveillante et illégitime d'un particulier qui se trouvait être un fonctionnaire » (« who happened to be an official ») et que, partant, cette action ne pouvait pas être attribuée au Gouvernement des Etats-Unis. Le Gouvernement mexicain l'admit lui-même, d'ailleurs. Dans le deuxième cas, par contre, l'agent de police avait maltraité et arrêté le consul en l'accusant de port abusif d'arme à feu, alors que d'après la loi du Texas Mallén était autorisé à porter cette arme. La Commission affirma à propos du deuxième incident :

> Il est aussi essentiel de noter que les deux gouvernements considèrent les agissements de Franco comme les agissements d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, [...] et qu'il a été prouvé qu'il a sorti son insigne afin d'établir sa qualité officielle. Franco n'aurait pas pu amener Mallén en prison s'il n'avait pas agi en tant qu'agent de police. Quoique son acte semble avoir été un acte de vengeance personnelle déguisé, une fois la première soif de vengeance satisfaite, en un acte officiel d'arrestation, l'ensemble de l'acte ne peut être considéré que comme l'acte d'un fonctionnaire.
>
> (« It is also essential to note that both Governments consider Franco's acts as the acts of an official on duty, [...] and that the evidence establishes his showing his badge to assert his official capacity. Franco could not have taken Mallén to jail if he had not been acting as a police officer. Though his act would seem to have been a private act of revenge which was disguised, once the first thirst of revenge had been satisfied, as an official act of arrest, the act as a whole can only be considered as the act of an official. ») [*Ibid.*, p. 177.]

[244] Dans l'Affaire Corrie, par exemple, tranchée le 5 mars 1929, toujours par la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique (*ibid.*, p. 416 et 417), la solution n'était pas très évidente. Des désordres s'étant produits dans les rues d'une ville mexicaine à cause de la conduite de certains marins américains, le commandant de la police locale intervint. Il n'était pas revêtu de son uniforme, quoique sa qualité d'agent fût connue par quelques-uns des marins. Une lutte s'engagea entre l'agent et les marins, au cours de laquelle il sortit son revolver et tua deux marins. La Commission considéra l'action de l'agent comme un acte accompli à titre privé et décida que le fait ne pouvait pas être attribué à l'Etat mexicain.

Dans l'Affaire Gordon, tranchée le 8 octobre 1930 (*ibid.*, p. 586 à 593), un officier de l'armée mexicaine qui s'exerçait au tir en compagnie d'un autre officier blessa involontairement un ressortissant américain. En rejetant les argumentations des Etats-Unis, basées sur la qualité de militaire de l'auteur de l'action en question, la Commission fonda sa décision sur le fait que l'officier venait d'acheter le pistolet à titre privé et qu'il l'essayait. Dans la conclusion, on lit :

> Tout conduit donc à penser que l'action en question a été commise en dehors du service et de l'accomplissement des fonctions d'un officier et qu'il s'agit d'un acte privé. Dans ces conditions, le Gouvernement mexicain n'est pas directement responsable du préjudice subi par Gordon.
>
> (« Everything then leads to the belief that the act in question was outside the line of service and the performance of the duty of a military officer and was a private act, and under those conditions the Mexican Government is not directly responsible for the injury suffered by Gordon. »)

Un domaine dans lequel l'application de la distinction à laquelle on se réfère a parfois donné lieu à des difficultés est celui des actions de pillage ou de destruction commises par des soldats n'agissant pas sous le commandement d'officiers. Dans l'Affaire D. Earnshaw and others (The Zafiro Case), tranchée le 30 novembre 1925 par un tribunal arbitral anglo-américain (*ibid.*, vol. VI [numéro de vente : 1955.V.3], p. 160 à 165), on a vu dans l'action de ces soldats un acte de nature privée. Dans d'autres cas, la jurisprudence est moins certaine. Voir à ce sujet A. V. Freeman, « Responsibility of States... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 325 et suiv.

rapporter aussi à l'hypothèse spécifique ci-dessus indiquée. Il y aura à voir, également, si, par rapport à l'action ou omission commise par un individu-organe à titre de particulier, il y a lieu de prendre en considération, aux fins de l'attribution éventuelle à l'Etat d'un fait internationalement illicite, le comportement adopté par d'autres organes en relation avec l'action ou omission dont il s'agit. A ce stade initial, cependant, aux fins de la formulation de la règle que l'on cherche à définir ici, la seule préoccupation qui s'impose est que la ligne de démarcation indiquée ressorte avec la clarté nécessaire. Pour cela, il suffit, à notre avis, d'indiquer simplement qu'on attribue à l'Etat le comportement de la personne-organe qui, en l'occurrence, agit en qualité d'organe.

135. Compte tenu de ces différentes exigences, on croit pouvoir proposer, pour définir la première des règles qui se sont établies dans la vie juridique internationale en ce qui concerne l'attribution d'un fait à l'Etat aux fins de la qualification de ce fait d'internationalement illicite, la formule suivante :

Article 5. — Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits de ses propres organes

Aux fins des présents articles, est considéré comme un fait de l'Etat sur le plan du droit international le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes qui, d'après l'ordre juridique interne de cet Etat, ont la qualité d'organes de celui-ci et qui, en l'occurrence, agissent en cette qualité.

3. Non-pertinence de la position de l'organe dans la répartition des pouvoirs et dans la hiérarchie interne

136. La section 2 du présent chapitre a eu pour objet une analyse de la jurisprudence internationale, de la pratique des Etats et des opinions doctrinales, analyse qui nous a permis de mettre en évidence le principe de base, dominant, en quelque sorte, la matière qui nous concerne. Il s'agit du principe en vertu duquel les comportements des personnes qui, aux yeux du système juridique interne de l'Etat, ont la qualité d'organes de ce dernier, sont considérés comme « faits de l'Etat » sur le plan international, aux fins de qualifier éventuellement ces mêmes faits d'internationalement illicites. Dès le début, toutefois, on s'est empressé de souligner que ce principe n'était ni nécessairement absolu ni nécessairement exclusif et que, à ce sujet, il fallait procéder à une vérification ultérieure [245]. Cette vérification, à effectuer une fois de plus sur la base d'une étude de la réalité de la vie internationale, doit nous permettre, en premier lieu, d'établir si, oui ou non, les actions ou omissions de *toutes* les personnes ayant qualité d'organes de l'Etat dans la sphère juridique nationale peuvent entrer en considération à titre de faits de l'Etat sur le plan international. C'est précisément à cette tâche qu'il faut s'adonner dans le cadre de la présente section.

137. La question générale que l'on vient de poser s'articule, à son tour, en trois points distincts. En premier lieu, il faut se demander si les comportements des organes de l'Etat chargés des relations « extérieures » sont les seuls à pouvoir constituer des faits illicites de l'Etat sur le plan du droit international, ou si, à l'inverse, les comportements des organes affectés à des activités « internes » peuvent eux aussi entrer en considération à ces fins. En deuxième lieu, on doit se poser le problème de savoir, toujours dans cette même perspective, si ce n'est que la conduite des organes « gouvernementaux » ou « exécutifs » de l'Etat qui peut donner lieu à un fait internationalement illicite, ou si aucune différence n'est à faire, sous cet aspect, entre une action ou omission de ces organes et celle des organes constituants, législatifs, judiciaires ou autres, quels qu'ils soient. En troisième lieu, enfin, on déterminera si une distinction doit ou ne doit pas s'établir, aux fins qui nous intéressent, entre le comportement des organes « supérieurs » et celui des organes « inférieurs » ou « subalternes ».

138. Le premier point peut être traité rapidement. Ce n'est qu'une vieille théorie dépassée que celle qui soutenait que seules les actions ou omissions des organes chargés de la conduite des relations extérieures de l'Etat (chef de l'Etat, ministre des affaires étrangères, agents diplomatiques, consuls) pouvaient constituer des faits internationalement illicites de l'Etat [246]. En vertu de cette conception, l'Etat n'aurait donc été appelé à répondre du comportement de ses organes internes (les fonctionnaires administratifs, par exemple, ou les juges) qu'à titre « indirect », comme pour les agissements de particuliers; il en aurait été responsable uniquement dans l'hypothèse où l'un de ses organes de relations extérieures aurait endossé l'action ou l'omission de l'organe d'activité interne. Une telle position était évidemment le fruit de la confusion, déjà dénoncée [247], entre, d'un côté, la prise en considération d'un comportement en tant que fait internationalement illicite de l'Etat et, d'un autre côté, l'attribution à l'Etat d'une manifestation de volonté susceptible de constituer un acte juridique international valable ou d'établir la participation à un tel acte. Sans nous attarder davantage sur ce point, disons simplement qu'un coup d'œil jeté sur la jurisprudence et la pratique internationales suffit pour se rendre compte que la façon de voir ici mentionnée est dépourvue de fondement. Les auteurs eux aussi, depuis longtemps, ne s'occupent d'elle que pour la rejeter [248].

[245] Voir ci-dessus par. 122.

[246] Voir particulièrement F. Liszt, *Das Völkerrecht*, 12e éd., Berlin, Springer, 1925, p. 281 et 282.

[247] Voir ci-dessus par. 109.

[248] Voir Ch. de Visscher, « La responsabilité des Etats », *Bibliotheca Visseriana (op. cit.)*, p. 94; Ross, *op. cit.*, p. 253; Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico (op. cit.)*, p. 126 et 127; Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 86 et 87; Vitta, *La responsabilità degli Stati per fatti di organi legislativi (op. cit.)*, p. 24; Münch, *op. cit.*, p. 170; Quéneudec, *op. cit.*, p. 41 et suiv.; Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 544. Les auteurs du tome V du *Kours...* (Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*) indiquent cependant (p. 427) qu'à leur avis la responsabilité de l'Etat pour les actions ou omissions d'organes ayant un pouvoir de représentation internationale est accentuée.

139. Le deuxième point peut paraître plus complexe. Comme on l'a indiqué, il s'agit de déterminer si c'est en tout secteur de l'appareil de l'Etat que l'on peut individualiser des organes dont le comportement est susceptible de donner lieu à un fait illicite international de l'Etat, ou bien si une telle possibilité doit être exclue par rapport à certains secteurs.

140. Souvent, l'examen des hypothèses possibles de faits internationalement illicites émanant de tels ou tels organes a été abordé séparément par rapport à l'une ou à l'autre des grandes branches classiques de l'organisation de l'Etat : pouvoir législatif (et pouvoir constituant), pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire. Cette façon de procéder a représenté une voie de facilité pour l'approfondissement de certains aspects particuliers. L'étude des réflexes internationaux possibles de certains comportements d'organes législatifs a été ainsi l'occasion d'une analyse détaillée de points déterminés. Une question examinée a été, par exemple, celle de savoir dans quels cas une action — et surtout une omission — de la part de ces organes peut représenter à elle seule l'accomplissement d'un fait internationalement illicite, et dans quels cas un pareil résultat n'est atteint que lorsque l'action ou l'omission du législatif est concrètement suivie par celle d'organes de l'exécutif ou du judiciaire. Une autre question traitée a été celle de la détermination du moment où peut se dire accomplie la violation spécifique d'une obligation internationale par une action du législatif, au cas où cette action comporte l'intervention successive de différents organes, individuels et collectifs. Dans le cadre de la même étude, on s'est aussi attaché à mettre en évidence que le comportement des organes du pouvoir législatif peut entrer en considération, aux fins de l'attribution à l'Etat d'un fait internationalement illicite, soit en tant que comportement de ces organes pris dans leur ensemble, soit, dans certains cas, en tant que comportement de l'un d'eux pris isolément; parfois, a-t-on indiqué, même le comportement adopté par un membre individuel d'un organe collectif peut donner lieu à un fait illicite international de l'Etat [249]. L'examen des comportements éventuels des différentes catégories d'organes exécutifs ou administratifs a été le cadre dans lequel on s'est posé le plus fréquemment une série de questions bien connues. Ces questions allaient de la distinction entre organes d'activités extérieures et organes d'activités internes aux distinctions entre organes supérieurs et organes subordonnés, entre organes civils et organes militaires, entre organes agissant sur le territoire national ou en territoire étranger, ou encore entre organes de droit et organes de fait, entre organes de l'administration étatique et organes d'autres institutions publiques ou d'autres collectivités, etc. — le tout, bien entendu, sous l'aspect des conséquences possibles sur le plan international d'une action ou omission de ces différentes espèces d'organes [250]. Quant aux organes judiciaires, les analyses ayant spécialement pour objet les problèmes de responsabilité internationale liés à leur activité ont fourni l'occasion, non seulement d'une distinction des différentes hypothèses possibles d'un manquement à une obligation internationale par l'action ou l'omission d'un juge, mais aussi de l'examen d'une série d'autres questions. C'est là qu'on a attiré l'attention sur l'incidence sur nos problèmes de la subordination du judiciaire au législatif, qu'on a indiqué la différence (toujours sous l'aspect des conséquences possibles d'ordre international) entre une décision de première instance et une décision de dernière instance, qu'on a traité, spécialement en relation avec cette différence, de la question de l'épuisement des recours internes, qu'on a évoqué une fois de plus le problème du moment où l'accomplissement d'un fait internationalement illicite peut se dire terminé. Enfin, c'est largement dans ce même cadre qu'on s'est adonné à la recherche d'une définition du « déni de justice », ou qu'on a mis en lumière certaines conséquences du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire sur les modalités de la réparation, etc. [251].

141. A y réfléchir, cependant, un simple regard sur la liste de ces questions suffit pour se rendre compte que,

---

[249] Divers auteurs ont consacré spécialement des monographies ou des articles à la responsabilité internationale du fait des organes législatifs. Voir O. Hoijer, « La responsabilité internationale des Etats en matière d'actes législatifs », *Revue de droit international*, Paris, t. IV, 1929, p. 577 et suiv., et *La responsabilité internationale des Etats (op. cit.)*, p. 7 et suiv.; L. Kopelmanas, « Du conflit entre le traité international et la loi interne », *Revue de droit international et de législation comparée*, Bruxelles, 1937, n° 1, p. 88 et suiv., et n° 2, p. 310 et suiv.; Musacchia, *La responsabilità internazionale degli Stati per fatti degli organi legislativi*, Rome, 1939; M. Sibert, « Contribution à l'étude des réparations pour les dommages causés aux étrangers en conséquence d'une législation contraire au droit des gens », *Revue générale de droit international public*, Paris, t. XV, vol. I, 1941-1945, p. 5 et suiv.; A. S. Bilge, *La responsabilité internationale des Etats et son application en matière d'actes législatifs* (thèse n° 471), Istanbul, Tsitouris, impr., 1950; Vitta, *La responsabilità degli Stati per fatti di organi legislativi (op. cit.)*.

Parmi les ouvrages généraux qui ont dédié une analyse distincte et très détaillée aux actions et omissions des organes des différents « pouvoirs » et, avant tout, des organes législatifs, voir surtout Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 63 et suiv.; Furgler, *op. cit.*, p. 28 et suiv.; et Münch, *op. cit.*, p. 183 et suiv.

[250] Pour un examen détaillé de ces questions et, en général, de la responsabilité de l'Etat du fait d'organes administratifs, voir Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 85 et suiv.; Hoijer, *La responsabilité internationale des Etats (op. cit.)*, p. 75 et suiv.; Furgler, *op. cit.*, p. 28 et suiv.; Münch, *op. cit.*, p. 195 et suiv. Sur la question spécifique de la responsabilité pour faits des forces armées, voir Freeman, « Responsibility of States... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 267 et suiv.

[251] Sur la responsabilité internationale des Etats pour les actions ou omissions de leurs organes judiciaires, voir Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 70 et suiv.; O. Hoijer, « Responsabilité internationale des Etats en matière d'actes judiciaires », *Revue de droit international*, Paris, t. V, 1930. p. 115 et suiv., et *La responsabilité internationale des Etats (op. cit.)*, p. 39 et suiv.; C. Th. Eustathiades, *La responsabilité internationale de l'Etat pour les actes des organes judiciaires et le problème du déni de justice en droit international*, Paris, 1936; Pau, « Responsabilità internazionale dello Stato per atti di giurisdizione », Istituto di scienze giuridiche, economiche e politiche della Università di Cagliari, *Studi economico-giuridici*, Padoue, vol. XXXIII, 1949-50, p. 197 et suiv.; Furgler, *op. cit.*, p. 44 et suiv.; H. Urbanek, « Das völkerrechtsverletzende nationale Urteil », *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. IX, 1958-1959, fasc. 2, p. 213 et suiv.; Münch, *op. cit.*, p. 209 et suiv.

Sur la notion spécifique du déni de justice, voir en outre : A. S. Hershey, « Denial of Justice », *Proceedings of the American Society*

(Suite de la note page suivante.)

en s'attachant à elles, les auteurs ont largement dépassé les limites du problème qui nous occupe ici, et qui consiste seulement à établir s'il est ou s'il n'est pas permis de considérer comme « fait de l'Etat », aux fins d'une qualification de ce fait d'internationalement illicite, le comportement de tous ses organes, quelle que soit la place qu'ils occupent dans une classification des pouvoirs de l'Etat. Bien sûr, la plupart des questions mentionnées rentrent dans le cadre général de la détermination des conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite, mais cela a des effets différents de ceux dont nous devons traiter à ce stade. Le plus souvent, lesdites questions reviennent à se demander, non pas si le comportement d'une personne donnée doit ou ne doit pas être attribué à l'Etat, sujet de droit international, mais plutôt si ce comportement constitue ou ne constitue pas, objectivement, un manquement à une obligation internationale. La réponse à donner ne dépend pas de la position que l'organe qui agit occupe dans l'appareil de l'Etat : elle dépend du type et du caractère de l'obligation enfreinte par l'agissement de cet organe. Par exemple, lorsqu'on se demande si la non-adoption d'une certaine loi représente, en tant que telle, un fait internationalement illicite de l'Etat, on ne met pas en question la possibilité d'attribuer à l'Etat l'omission d'un organe législatif; on pose plutôt un problème qui a trait à la distinction à faire entre la violation d'une obligation internationale exigeant directement l'adoption d'un instrument législatif et le manquement à une obligation ne visant en général qu'à un résultat susceptible d'être également atteint, le cas échéant, par des interventions autres que celles du législatif. La détermination du moment auquel on peut considérer comme terminé l'accomplissement d'un fait internationalement illicite est liée à la même distinction, et elle a sa place dans le cadre de la détermination des aspects de l'infraction, et non pas dans celui de la détermination des faits attribuables à l'Etat.

142. L'examen séparé et isolé de la responsabilité internationale naissant d'actions ou omissions d'organes du pouvoir législatif, ou bien de l'exécutif ou du judiciaire, a aussi, parfois, l'inconvénient de donner lieu à des difficultés qui n'ont pas une vraie raison d'être. Pour n'en citer qu'une, il est bien connu que la division des pouvoirs n'est nullement aussi nette dans la pratique qu'elle semble l'être dans les manuels, et, surtout, qu'elle est conçue dans les divers systèmes juridiques et politiques de façon fort différente. D'où des discussions quant à la possibilité de considérer une action ou omission donnée comme relevant d'un pouvoir plutôt que de l'autre [252], discussions qui, en dernier ressort, peuvent être épargnées, étant donné que, quelle que soit la conclusion que l'on atteint à propos de ces délimitations, l'action ou l'omission en question sera quand même attribuée à l'Etat sur le plan du droit international, sera définie comme un fait internationalement illicite, et donnera lieu à une responsabilité de l'Etat.

143. On doit enfin relever que certaines des étude spécialisées auxquelles on s'est ici référé ont fourni parfois l'occasion d'une recherche allant résolument au-delà du domaine même du fait illicite international et de la responsabilité. Tout en étant peut-être partis de l'idée de déterminer si, et dans quelles formes, les organes d'une certaine branche du pouvoir étatique étaient eux aussi susceptibles de commettre des faits internationalement illicites, certains auteurs ont fini par perdre de vue cet objectif au cours de leur analyse et se sont attachés de façon indirecte à une recherche différente : celle de la détermination des obligations internationales relatives à un secteur déterminé des relations interétatiques. Pour donner des exemples, lorsque, dans une étude de la responsabilité pour actions et omissions des organes législatifs, on s'attache à établir si une loi ordonnant une expropriation sans indemnité constitue une violation d'une obligation internationale, ce qu'on se demande, ce n'est pas si les organes législatifs de l'Etat peuvent commettre un fait illicite du point de vue du droit international, mais s'il existe ou non, à la charge de l'Etat, une obligation internationale de ne pas exproprier des étrangers sans les indemniser d'une façon adéquate. Quand certains parlent d'une responsabilité aggravée de l'Etat pour faits des organes militaires, ce qu'ils ont en vue, en réalité, c'est la détermination du contenu spécifique des obligations internationales que l'Etat doit observer dans ses activités de nature militaire. Lorsque, dans le cadre de l'examen des actions ou omissions du pouvoir judiciaire, on traite du déni de justice et de ses aspects, ce qu'on cherche à savoir, quoique

(Suite de la note 251.)

of International Law (at its twenty-first annual meeting, Washington, D.C., April 28-30, 1927), Washington, 1927, vol. I, p. 27 et suiv.; C. Eagleton, « Denial of Justice in International Law », *American Journal of International Law*, Washington, vol. 22, juillet 1928, p. 538 et suiv.; J. Dumas, « Du déni de justice considéré comme condition de la responsabilité internationale des Etats en matière criminelle », *Revue de droit international et de législation comparée*, Bruxelles, 3e série, t. X, 1929, p. 277 et suiv.; J. W. Garner, « International Responsibility of States for Judgments of Courts and Verdicts of Juries amounting to Denial of Justice », *The British Year Book of International Law, 1929*, Londres, p. 181 et suiv.; Ch. Durand, « La responsabilité internationale des Etats pour déni de justice », *Revue générale de droit international public*, Paris, 3e série, t. V, 1931, p. 694 et suiv.; G. G. Fitzmaurice, « The Meaning of the Term *Denial of Justice* », *The British Year Book of International Law, 1932*, Londres, p. 93 et suiv.; Rabasa, *Responsabilidad internacional del Estado con referencia especial a la responsabilidad por denegación de justicia*, Mexico, 1933; A. Moussa, « L'étranger et la justice nationale », *Revue générale de droit international public*, Paris, 3e série, t. VIII, nº 4 (juil.-août 1934), p. 441 et suiv.; Ch. de Visscher, « Le déni de justice en droit international », *Recueil des cours... 1935-II*, Paris, Sirey, 1936, t. 52, p. 369 et suiv.; O. J. Lissitzyn, « The Meaning of the Term *Denial of Justice* in International Law », *American Journal of International Law*, Washington, vol. 30, nº 4, octobre 1936, p. 632 et suiv.; Freeman, *The International Responsibility of States... (op. cit.)*; H. W. Spiegel, « Origin and Development of Denial of Justice », *American Journal of International Law*, Washington, vol. 32, nº 1, janvier 1938, p. 63 et suiv.; C. G. Ténékidès, « Les jugements nationaux « manifestement injustes » envisagés comme source de la responsabilité internationale des Etats », *Revue générale de droit international public*, Paris, 3e série, t. XIII, nº 4 (juil.-août 1939), p. 373 et suiv.; J. Irizarry y Puente, « The Concept of « Denial of Justice » in Latin America », *Michigan Law Review*, Ann Arbor (Mich.), vol. 43, nº 2, octobre 1944, p. 383 et suiv.; Gutierrez Castro, *La denegación de justicia como causa de reclamaciones internacionales*, Mexico, 1965.

[252] Voir, à ce propos, les développements de Münch, *op. cit.*, p. 186 et suiv.

peut-être de façon indirecte, ce n'est pas si les organes judiciaires peuvent commettre des infractions à des obligations internationales, mais plutôt quelles sont les obligations internationales de l'Etat en ce qui concerne l'administration de la justice. En d'autres termes, au lieu d'étudier directement les différents droits et devoirs des Etats dans les divers secteurs du droit des gens, on étudie ces droits et ces devoirs du point de vue de leur violation, ce qui, à la limite, peut conduire à ramener tout le droit international à la notion de responsabilité. C'est ainsi que l'on provoque cet enchevêtrement de règles de responsabilité et de règles « primaires » du droit international qui, comme on l'a noté à plusieurs reprises [253], représente un empêchement sérieux à la possibilité d'isoler et de définir les règles sur la responsabilité internationale proprement dite.

144. Pour en revenir, après ces précisions préliminaires, à la seule tâche qu'il nous incombe de remplir à ce stade, nous pouvons affirmer que point n'est besoin de recourir à des idées de développement progressif du droit international pour conclure à la possibilité d'attribuer à l'Etat, en tant que faits internationalement illicites, des actions ou omissions de tous ses organes, qu'ils relèvent du pouvoir constituant ou du législatif, de l'exécutif ou du judiciaire. Personne ne se fait aujourd'hui l'avocat des vieilles thèses qui voulaient établir une exception en ce qui concerne les organes législatifs, sur la base du caractère « souverain » du parlement, ou en ce qui concerne les organes juridictionnels, en vertu du principe de l'indépendance des juges ou de celui de « l'autorité de chose jugée » de leurs décisions. Les affaires au cours desquelles certains Etats eurent recours à une argumentation fondée sur de pareils principes et trouvèrent des instances arbitrales disposées à les suivre sur ce terrain remontent à des époques fort lointaines [254]. Aujourd'hui, la conviction que la position respective des différents pouvoirs de l'Etat n'a de signification que pour le droit constitutionnel et n'en a aucune pour le droit international (aux yeux duquel l'Etat n'apparaît que dans son unité) est solidement ancrée dans la jurisprudence internationale comme dans la pratique des Etats et dans la doctrine du droit international.

145. En fait, depuis presque un siècle on ne connaît pas une seule décision judiciaire ou arbitrale internationale qui ait énoncé ou même implicitement accueilli le principe de l'irresponsabilité de l'Etat pour faits de ses organes législatifs ou judiciaires. En revanche, le principe opposé a été expressément confirmé dans plus d'une décision et se trouve adopté d'une manière implicite dans toute une série d'autres. On peut citer ici en détail quelques exemples, remontant à des époques différentes. Dans la sentence du 8 mai 1902, relative à l'*Affaire de la Salvador Commercial Company*, le tribunal arbitral Etats-Unis d'Amérique/San Salvador, institué en vertu du Protocole du 19 décembre 1901, faisait sienne une opinion de Halleck suivant laquelle :

> ... un Etat est responsable des actes de ses dirigeants, qu'ils appartiennent à la branche législative, ou exécutive, ou judiciaire de l'Etat, pour autant que ces actes sont commis en leur qualité officielle. (... a State is responsible for the acts of its rulers, whether they belong to the legislative, executive or judicial department of the Governement, so far as the acts are done in their official capacity.) [255].

Vingt-quatre ans plus tard, dans son arrêt n° 7 du 25 mai 1926, à propos de l'*Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise* (*fond*), la Cour permanente de justice internationale affirmait la responsabilité de la Pologne du fait de l'adoption et de l'application d'une loi et, à cette occasion, énonçait le principe, devenu classique, que

> Au regard du droit international et de la cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des Etats, au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administratives [256].

A peu près en même temps, dans la sentence du 23 juillet 1927 relative à l'*Affaire Chattin*, la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique, créée par la Convention du 8 septembre 1923, affirmait la responsabilité directe de l'Etat pour les faits de ses « officials », en identifiant entièrement, sous cet aspect, les actions répréhensibles perpétrées par les organes judiciaires (« by the courts ») à celles qui sont commises par des organes *exécutifs* [257]. A une date plus récente, enfin, la Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu de l'article 83 du Traité de paix du 10 février 1947 s'exprimait ainsi dans sa décision du 7 décembre 1955 :

> Si, dans certaines sentences arbitrales du XIX^e siècle, on trouve exprimée l'opinion que l'indépendance des tribunaux, conforme au principe de la division des pouvoirs généralement reconnu dans les pays civilisés, exclut la responsabilité internationale de l'Etat du fait des actes du pouvoir judiciaire contraires au droit, cette théorie semble aujourd'hui universellement et justement répudiée par la doctrine et la jurisprudence internationales. La sentence rendue par l'autorité judiciaire est une émanation d'un organe de l'Etat, tout comme la loi promulguée par l'autorité législative ou la décision prise par l'autorité exécutive. La non-observance d'une règle

[253] On a insisté sur cet aspect aux paragraphes 55 et 89 du premier rapport du présent Rapporteur spécial (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 138 et 143, doc. A/CN.4/217 et Add.1) et au paragraphe 7 du deuxième rapport (*ibid., 1970*, vol. II, p. 190, doc. A/CN.4/233).

[254] La thèse de l'indépendance du pouvoir judiciaire fut avancée par le Portugal, pour se soustraire à la reconnaissance d'une responsabilité internationale à sa charge, dans les Affaires Croft (1856) et Yuille, Shortridge and Co. (1861). Le Sénat de Hambourg, institué en arbitre entre la Grande-Bretagne et le Portugal en vertu des accords du 14 mai 1855 et du 8 mars 1861, décida que le Gouvernement portugais ne pouvait être tenu responsable du fait de ses tribunaux, vu l'indépendance dont ces derniers jouissaient (A. de Lapradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, Pédone, 1923, t. II, p. 22, 23 et suiv., 101 et suiv., et 103). Pour un examen de ces cas, voir A. Otken, « De la responsabilité internationale des Etats en raison de décisions de leurs autorités judiciaires », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques, politiques et sociales*, Genève, 4^e tome, janvier-mars 1926, p. 33 et suiv. La thèse de l'autorité de chose jugée d'une sentence interne fut soutenue, aux mêmes effets, par le Nicaragua dans l'Affaire du *Phare* (1880) [H. La Fontaine, *Pasicrisie internationale - Histoire documentaire des arbitrages internationaux*, Berne, Stämpfli, 1902, p. 225 à 227].

[255] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 66.V.3), p. 477.

[256] *C.P.J.I.*, série A, n° 7, p. 19.

[257] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 286.

internationale de la part d'un tribunal crée la responsabilité internationale de la collectivité dont le tribunal est un organe [...]. Ou bien les tribunaux français ont ordonné les liquidations, conformément au droit interne français, mais en violation du traité, et la France est responsable de l'acte législatif portant atteinte à ses obligations internationales; ou bien les tribunaux français ont ordonné les liquidations en violation du droit interne français et du traité, et la France est responsable de l'acte judiciaire portant atteinte à ses obligations internationales [258].

On doit dire, par ailleurs, à l'appui des constatations ici faites, que les sentences internationales dans lesquelles l'examen de l'affaire comportait celui de la question de savoir si un Etat doit être tenu responsable de faits commis par ses organes législatifs [259] ou judiciaires [260] sont très nombreuses. Or, dans toutes ces sentences — qu'elles concluent ou non à l'existence d'une responsabilité de l'Etat dans le cas d'espèce —, la possibilité d'attribuer les faits en question à l'Etat est donnée comme acquise.

146. Pour ce qui en est de la pratique des Etats, il semble bien que la thèse de l'impossibilité d'invoquer une responsabilité internationale pour faits des organes législatifs ou judiciaires n'ait pas été avancée, du moins depuis longtemps. En revanche, la reconnaissance directe ou indirecte d'une telle possibilité s'est manifestée très fréquemment [261]. Un examen détaillé de toutes les prises de position dans ce sens prendrait évidemment une place disproportionnée. On se bornera donc à rappeler dans ce texte, avant tout, le fait que les pays qui ont été parties à des différends, soit en tant que demandeurs, soit en tant que défendeurs, ont toujours reconnu de façon

[258] *Ibid.*, vol. XIII (numéro de vente : 64.V.3), p. 438.

[259] Voir, à ce sujet, les arrêts ou avis consultatifs de la Cour permanente de justice internationale dans les affaires relatives aux Colons d'origine allemande en Pologne (*C.P.J.I.*, série B, n° 6, 1923, notamment p. 35 et suiv.), au Traitement des nationaux polonais à Dantzig (*id.*, série A/B, n° 44, 1932, notamment p. 24 et 25), aux Phosphates du Maroc (*id.*, série A/B, n° 74, 1938, notamment p. 25 et 26), et ceux de la Cour internationale de Justice dans les affaires relatives aux Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc (*C.I.J. Recueil 1952*, p. 176 et suiv.), à l'Or monétaire pris à Rome en 1943 (*ibid., 1954*, p. 19 et suiv., et notamment p. 32), à l'Application de la Convention de 1902 pour régler la tutelle des mineurs (*ibid., 1958*, p. 55 et suiv.). On peut rappeler aussi les sentences du Tribunal arbitral Norvège/Etats-Unis d'Amérique (1922) dans l'Affaire des Norwegian Shipowners' Claims (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2], p. 309 et suiv., et notamment p. 331), du Tribunal arbitral Grande-Bretagne/Costa Rica (1923) dans l'Affaire Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada Claims (Tinoco Case) [*ibid.*, p. 375 et suiv.], du Tribunal arbitral Etats-Unis d'Amérique/Guatemala (1930) dans l'Affaire Shufeldt (*ibid.*, vol. II [numéro de vente : 1949.V.1], p. 1083 et suiv., et notamment p. 1095), et de la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Panama (1933) dans l'Affaire Mariposa Development Company and others (*ibid.*, vol. VI [numéro de vente : 1955.V.3], p. 338 et suiv., et notamment p. 340).

[260] A ce sujet, voir les arrêts ou avis consultatifs de la Cour permanente de justice internationale relatifs à l'Affaire du *Lotus* (*C.P.J.I.*, série A, n° 10, 1927, p. 24), à la Compétence des tribunaux de Dantzig (*id.*, série B, n° 15, 1928, p. 24), aux Phosphates du Maroc (*id.*, série A/B, n° 74, 1938, notamment p. 28); et l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'Affaire Ambatielos (*C.I.J. Recueil 1953*, p. 10 et suiv., et notamment p. 21 et suiv.). On peut mentionner également les décisions du Tribunal arbitral Grande-Bretagne/Espagne (1925) dans l'Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1], p. 615 et suiv., et notamment p. 646), de la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique dans les Affaires García and Garza (1926) [*ibid.*, vol. IV (numéro de vente : 1951.V.1), p. 119 et suiv.], Kennedy (1927) [*ibid.*, p. 194 et suiv.], De Galvan (1927) [*ibid.*, p. 273 et suiv.], Richards (1927) [*ibid.*, p. 275 et suiv.], Parrish (1927) [*ibid.*, p. 314 et suiv.], Chase (1928) [*ibid.*, p. 337 et suiv.], Way (1928) [*ibid.*, p. 391 et suiv., et notamment p. 400], Chazen (1930) [*ibid.*, p. 564 et suiv.], du Tribunal arbitral Italie/Venezuela dans l'Affaire Martini (1930) [*ibid.*, vol. II (numéro de vente : 1949.V.1), p. 978 et suiv., et notamment p. 986], du Tribunal arbitral Allemagne/Portugal dans l'Affaire de la responsabilité de l'Allemagne à raison des actes commis postérieurement au 31 juillet 1914, etc. (1930) [*ibid.*, p. 1036 et suiv., et notamment p. 1050 et 1058], par la Commission générale des réclamations Mexique/Grande-Bretagne dans l'Affaire El Oro Mining and Railway Company (1931) [*ibid.*, vol. V (numéro de vente : 1952.V.3), p. 191 et suiv.], et par le Tribunal arbitral Etats-Unis d'Amérique/Egypte dans l'Affaire Salem (1932) [*ibid.*, vol. II (numéro de vente : 1949.V.1), p. 1165 et suiv., et notamment p. 1202].

[261] A titre d'exemple, on peut citer, à propos de faits des organes législatifs, deux prises de position, respectivement du Gouvernement britannique et du Gouvernement français. Dans une note adressée le 28 février 1913 au Secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, l'Ambassadeur de Grande-Bretagne à Washington déclarait :

> Le droit international ou l'usage n'appuient pas l'opinion suivant laquelle l'adoption d'une loi en violation d'un droit reconnu par un traité ne justifierait pas une réclamation pour la violation de ce droit, ni ne soutiennent la prétention que la nation qui maintient que ses droits d'après le traité ont été violés ou mis en question par une dénégation de leur existence devrait s'abstenir de protester et de rechercher les moyens de faire valoir le point en litige jusqu'à ce qu'une action ultérieure en violation de ces droits ait été prise dans un cas concluant. (« International law or usage does not support the doctrine that the passing of a statute in contravention of a treaty right affords no ground of complaint for the infraction of that right, and that a nation which holds that its treaty rights have been so infringed or brought into question by a denial that they exist must, before protesting and seeking a means of determining the point at issue, wait until some further action violating those rights in a conclusive instance has been taken. ») [A. D. McNair, *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon, 1961, p. 548.]

Dans une note du Service juridique du Quai d'Orsay en date du 23 janvier 1937, on exprimait l'avis suivant :

> « Théoriquement, il n'est pas impossible qu'une loi soit en contradiction avec un engagement international de l'Etat français, constitutionnellement intervenu, ce qui n'implique pas nécessairement que cet engagement a été approuvé par le Parlement.
>
> « Dans ce cas, la responsabilité internationale de l'Etat français se trouve impliquée et il appartient au Gouvernement soit d'obtenir du Parlement la modification de la loi dont il s'agit, soit d'indemniser les étrangers auxquels cette loi porterait préjudice, soit, si cela est possible, de dénoncer les conventions dont le Parlement se refuserait à assurer l'application. » (Kiss, *Répertoire...* [*op. cit.*], n° 903, p. 526.)

Les critères énoncés, surtout dans la première de ces notes, ne sont pas contredits par le fait que des Etats aient soutenu, dans certains cas concrets, que l'illicite international dont il s'agissait n'était pas dû à l'adoption ou la non-adoption d'une loi, mais plutôt à des mesures concrètes d'application de cette loi, de sorte que l'infraction, au cas où elle se serait produite, aurait découlé d'une action d'organes administratifs ou judiciaires, et non pas d'organes législatifs. Nous avons déjà eu l'occasion de mettre en évidence (voir ci-dessus par. 141) que de telles attitudes se justifient, dans des hypothèses déterminées, en relation avec le contenu de l'obligation prétendument enfreinte. Il y a, en effet, des obligations internationales qui n'exigent pas spécifiquement, pour leur exécution, l'adoption formelle d'une loi, mais l'obtention d'un certain résultat, sans qu'il importe que ledit résultat soit atteint par la voie législative ou par une autre voie. Par contre, là où l'obligation internationale requérait spécifiquement une action des organes législatifs, nul doute n'a été manifesté quant à la possibilité d'attri-

explicite ou implicite la possibilité d'attribuer à l'Etat un fait internationalement illicite dû au comportement d'organes législatifs ou judiciaires, tout autant qu'au comportement d'organes exécutifs ou administratifs [262]. L'expression la plus concluante de la conviction des Etats en la matière se retrouve, de toute manière, dans les opinions manifestées par les Etats à l'occasion de la Conférence de 1930 pour la codification du droit international. Dans la demande d'informations soumise aux gouvernements par le Comité préparatoire figuraient trois points. Au premier de ceux-ci (point III), concernant les « Actes de l'organe législatif », se trouvait, entre autres, formulée cette question :

La responsabilité de l'Etat se trouve-t-elle engagée dans les cas suivants :

Si l'Etat adopte des dispositions législatives incompatibles avec les droits reconnus par traité à d'autres Etats ou avec ses autres obligations internationales? Si l'Etat néglige d'adopter les dispositions législatives nécessaires à l'exécution des obligations qui lui sont imposées par traité ou de ses autres obligations internationales?

Au deuxième (point IV), concernant les « Actes relatifs aux fonctions judiciaires », on demandait aux gouvernements si la responsabilité des Etats se trouvait engagée dans une série d'hypothèses d'actions ou omissions relatives à l'exercice des fonctions judiciaires et incompatibles avec les obligations internationales, conventionnelles ou autres, de l'Etat. Au troisième point (point V), concernant les « Actes de l'organe exécutif », on posait la même question en relation avec les actions ou omissions d'organes du pouvoir exécutif. Or, dans leurs réponses, quatre gouvernements (ceux de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède) déclarèrent expressément qu'à leur avis l'Etat était responsable, en principe, de la non-exécution de ses obligations internationales, qu'il s'agisse d'un acte émanant de ses organes législatifs, exécutifs ou judiciaires, et sans qu'il y ait lieu de distinguer, à cet égard entre les différentes catégories d'organes [263]. Les vingt autres Etats adhérèrent en fait au même point de vue en répondant également par l'affirmative à chacune des trois questions principales posées aux points mentionnés [264]. Des opinions tout aussi concordantes furent exprimées, ensuite, par les délégués qui prirent part aux débats au sein de la Troisième Commission de la Conférence [265]. A la fin des débats, trois des dix articles adoptés en première lecture par la Commission se trouvèrent respectivement établir la responsabilité de l'Etat à la suite d'une action ou omission incompatible avec les obligations internationales de ce dernier, émanant de ses organes législatifs (art. VI), exécutifs (art. VII) et judiciaires (art. IX) [266].

147. Quant à la doctrine du droit international, peu de mots suffisent pour compléter l'analyse qui en a déjà été faite, à ce sujet, aux paragraphes qui précèdent. On peut dire, à son égard, qu'indépendamment de la manière dont les différents auteurs choisissent de traiter la question et les complications qui parfois en découlent, les vues sont quand même concordantes quant à la possibilité de considérer comme « fait de l'Etat », aux fins de qualifier éventuellement ce fait d'internationalement illicite, le comportement de tous les organes de l'Etat, quelle que soit la branche du « pouvoir » étatique à laquelle ils appartiennent [267]. Il est caractéristique, à ce sujet, qu'une formule classique comme celle qu'à donnée en son temps Anzilotti, indiquant que face aux Etats étrangers l'Etat n'apparaît que dans son unité et non pas divisé en ses différents pouvoirs, réunisse aujourd'hui encore le consentement des internationalistes jusqu'aux expressions les plus récentes, par exemple, de la doctrine soviétique.

---

buer à l'Etat, en tant que manquement à une telle obligation, le fait que ces organes aient omis d'adopter la loi requise ou aient adopté une loi d'un contenu différent.

A propos des faits des organes judiciaires, on peut rappeler le rapport adressé le 26 février 1887 par le Secrétaire d'Etat Bayard au Président des Etats-Unis d'Amérique, dans lequel on disait :

Le Département a contesté et rejeté la thèse qu'un gouvernement puisse présenter le jugement de l'un de ses tribunaux comme un obstacle à une réclamation internationale, lorsqu'il est établi qu'un tel jugement a été donné injustement ou en violation des principes du droit international [...]. (« This Department has contested and denied the doctrine that a government may set up the judgment of one of its own courts as a bar to an international claim, when such judgment is shown to have been injust or in violation of the principles of international law [...]. » [J. B. Moore, *A Digest of International Law*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1906, vol. VI, p. 667.]

Voir aussi les instructions adressées par M. Bayard à M. Jackson, ministre des Etats-Unis au Mexique, le 7 septembre 1886 (*ibid.*, p. 680).

[262] Dans sa plaidoirie pour la Pologne lors de la demande d'avis consultatif à la Cour permanente de justice internationale dans l'Affaire du traitement des nationaux polonais dans le Territoire de Dantzig, Ch. de Visscher s'exprimait ainsi :

Quant un Etat a assumé un engagement international qui lui impose une ligne de conduite définie, le manquement à cet engagement international peut résulter d'une activité quelconque, quand bien même cette activité, considérée du point de vue du droit interne, serait une activité simplement constitutionnelle, législative, administrative ou judiciaire. La nature de l'acte entraînant infraction à une ligne de conduite, à une attitude internationalement obligatoire, n'a aucune importance en droit international. (*Répertoire des décisions et des documents de la procédure écrite et orale de la Cour permanente de justice internationale et de la Cour internationale de Justice*, vol. I, *Droit international et droit interne*, par K. Marek, Genève, 1961, p. 29.)

[263] Voir SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 25, 26, 29 et suiv.

[264] *Ibid.*, p. 25 et suiv., 41 et suiv., 52 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 2 et 3, et 6 et suiv.

[265] Voir SDN, *Actes de la Conférence... (op. cit.)*, p. 32 et suiv., 59 et suiv., 103 et suiv., 152 et suiv.

[266] Pour le texte de ces trois articles, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[267] En plus des auteurs déjà cités aux notes 249, 250 et 251, voir, à ce sujet, Anzilotti, *Corso... (op. cit.)*, p. 388 et suiv.; Eagleton, *The Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 59 et suiv.; Schroeder, *Die Grenzen der staatlichen Verantwortlichkeit für Handlungen von Staatsorganen im völkerrechtlichen Verkehr*, Zurich, 1939; Oppenheim, *op. cit.*, p. 357 et suiv.; Accioly, *Tratado... (op. cit.)*, p. 280 et suiv., et « Principes généraux... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 371 et suiv.; Verdross, *Völkerrecht (op. cit.)*, p. 304 et suiv.; Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, p. 370 et suiv.; Guggenheim, *Traité... (op. cit.)*, p. 7 et suiv.; H. H. Jescheck, *Die Verantwortlichkeit der Staatsorgane nach Völkerstrabrecht*, Bonn, Röhrscheid, 1952; Colombo, « Responsabilidad del Estado por los actos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial », *Revista de ciencias juridicas y sociales*, Santa Fe, 1954, p. 5 et suiv.; Monaco, *op. cit.*, p. 363 et suiv.; Schüle, *op. cit.*, p. 332 et 333; Dahm, *op. cit.*, p. 185 et suiv.; Cavaré, *op. cit.*, 1962, t. II, p. 410 et suiv.; O'Connell, *op. cit.*, p. 1042 et suiv.; Amerasinghe, « Imputability... », *Revue égyptienne... (op. cit.)*, p. 96 et suiv.; Levin, *Otvetstvennost gosseudarstv... (op. cit.)*, p. 69 et suiv.; Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 544 et suiv.; et Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 427 et 428.

148. Les projets de codification, en entendant par là aussi bien ceux d'origine officielle que ceux qui émanent d'institutions privées, se révèlent suivre les mêmes principes de base. Ils diffèrent néanmoins entre eux quant aux critères de rédaction des formules respectivement proposées. Un premier système consiste à énoncer en termes généraux, dans une formule unique, l'idée de l'attribution à l'Etat des actions ou omissions commises par ses organes, sans que l'on estime nécessaire de mentionner le fait de leur appartenance à l'un ou à l'autre des « pouvoirs » de l'Etat. Ce sont des formules de ce genre qu'on retrouve, par exemple, à l'article 1er du projet adopté par la Kokusaiho Gakkwai japonaise en 1926 [268], à l'article 1er du projet élaboré par le professeur Strupp en 1927 [269], aussi bien qu'à l'article 1er du projet de 1932 du professeur Roth [270], et à la règle générale sur l'attribution donnée au paragraphe 169 de la *Restatement of the Law* de l'American Law Institute [271]. Un deuxième système revient, par contre, à adopter une formule également unique, mais en prenant soin d'indiquer expressément que l'appartenance des organes aux différentes branches du pouvoir étatique est sans pertinence aux fins de l'attribution de leurs actions ou omissions à l'Etat en tant que sources de responsabilité internationale. Ainsi, le premier alinéa de la règle I du projet préparé en 1927 par l'Institut de droit international établit la responsabilité de l'Etat pour

toute action ou omission contraire à ses obligations internationales, *quelle que soit l'autorité de l'Etat dont elle procède ; constituante, législative, gouvernementale ou judiciaire* [272],

l'alinéa 3 de l'article 1er du projet établi par la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht en 1930 spécifie qu'

il est indifférent que la violation résulte d'actes ou d'omissions *du pouvoir constituant ou du pouvoir législatif, du gouvernement, des autorités administratives, des autorités judiciaires* [...] [273],

et l'alinéa 1 de l'article 16 du projet de convention élaboré en 1961 par la Harvard Law School précise également qu'

au sens de la présente Convention, les expressions « organe de l'Etat » et « organisme de l'Etat » doivent s'entendre *du chef de l'Etat ainsi que de tout organe ou organisme législatif, délibérant, exécutif, administratif ou judiciaire de l'Etat* [274].

Un troisième système, enfin, consiste à adopter des articles distincts pour les actions ou omissions des organes des trois principaux pouvoirs de l'Etat. Ce système, suivi en 1929 par le Comité préparatoire de la Conférence pour la codification du droit international (La Haye) en élaborant ses bases de discussion 2, 5, 6 et 7, se retrouva adopté, comme on l'a vu, dans les articles adoptés en première lecture en 1930 par la Troisième Commission de la Conférence [275]. Plus tard, il sera suivi, en 1965, par le Comité juridique interaméricain dans la préparation de son opinion sur les principes du droit international régissant, selon la conception des Etats-Unis d'Amérique, la responsabilité de l'Etat [276]. C'est des mêmes critères que s'inspirera M. García Amador en présentant les articles 2, 3 et 4 de l'avant-projet sur la responsabilité internationale de l'Etat établi par lui en 1957 [277] et les articles 3, 12 et 13 de son avant-projet révisé préparé en 1961 [278].

149. En ce qui concerne, maintenant, la formule à proposer pour le présent projet, les remarques déjà faites à propos des inconvénients liés à une prise en considération séparée des hypothèses d'action ou omission des organes relevant des différents pouvoirs de l'Etat déconseillent, à notre avis, de s'inspirer du système consistant à élaborer des articles distincts. Nous pensons qu'il est essentiel que le principe de l'unité fondamentale de l'Etat, tel qu'il se présente sur le plan des rapports internationaux, ressorte nettement du libellé qui sera adopté. En revanche, nous croyons qu'il n'est pas inutile d'attirer quand même l'attention sur le fait que l'appartenance des organes de l'Etat à l'un ou à l'autre des « pouvoirs » est sans influence sur la possibilité de considérer une action ou omission de ces organes comme constituant un fait internationalement illicite de l'Etat. Il ne faut pas croire qu'il soit superflu, pour la clarté de la règle à établir, de souligner que les organes constituants, législatifs et judiciaires peuvent entrer en considération à ces fins, exactement au même titre que les organes exécutifs ou administratifs. C'est pour ces raisons que, tout en nous prononçant en faveur d'une formule unique, nous exprimons notre préférence pour un libellé se rapprochant de celui, très clair, qu'a adopté en 1927 l'Institut de droit international.

150. Reste à examiner, maintenant, le dernier des trois points énoncés au début de cette section. Il s'agit de décider si une autre distinction devrait être faite parmi les organes de l'Etat afin de déterminer ceux d'entre eux dont l'action ou l'omission peut être attribuée à l'Etat en tant que fait internationalement illicite de ce dernier — distinction qui serait fondée sur le rang supérieur ou subalterne occupé par l'organe dans la hiérarchie étatique.

151. La question que l'on vient de poser a été longtemps débattue. Comme on le verra, l'opinion que les actions et omissions des organes « subalternes » (« subordonnés », « inférieurs ») peuvent être attribuées à l'Etat, en tant que sources éventuelles d'une responsabilité interna-

[268] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 146, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe II.

[269] *Ibid.*, p. 158, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe IX.

[270] *Ibid.*, annexe X.

[271] Voir ci-dessus p. 203, doc. A/CN.4/217/Add.2. Le commentaire au paragraphe 169 indique, toutefois, que le terme « agency » (organisme) employé dans le texte de la règle comprend le chef de l'Etat ainsi que tout organe législatif, exécutif, administratif ou judiciaire, ou toute autre autorité de l'Etat (American Law Institute, *op. cit.*, p. 152).

[272] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96, annexe 8. (C'est le Rapporteur spécial qui souligne.)

[273] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 155, doc. A/CN./4/217 et Add.1, annexe VIII. (C'est le Rapporteur spécial qui souligne.)

[274] *Ibid.*, p. 151, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VII. (C'est le Rapporteur spécial qui souligne.)

[275] *Ibid., 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[276] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 160, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe XV, articles II, III et IV.

[277] *Ibid., 1957*, vol. II, p. 145, doc. A/CN.4/106, annexe.

[278] *Ibid., 1961*, vol. II, p. 48 et suiv., doc. A/CN.4/134 et Add.1, additif.

tionale, tout autant que les actions ou omissions des organes supérieurs, est aujourd'hui très largement dominante. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. Un courant d'opinion dont le porte-parole principal a été le professeur Borchard [279] — et qui a trouvé encore, plus récemment et même tout dernièrement, des adeptes [280] — a soutenu avec vigueur la thèse qu'en droit international seule la conduite des organes supérieurs est attribuable à l'Etat. Ce dernier ne saurait être appelé à répondre du fait d'un organe subalterne que là où le comportement de ce dernier apparaîtrait comme endossé, de façon explicite ou implicite, par des organes supérieurs; et cela se produirait au cas où lesdits organes supérieurs auraient omis de prendre les mesures de prévention nécessaires, ou refuseraient de punir le coupable, ou encore refuseraient d'ouvrir à la partie lésée l'accès aux tribunaux. Par conséquent, dans tous ces cas, l'Etat ne répondrait en réalité que du fait de ses organes supérieurs. A l'appui de sa thèse, le savant internationaliste américain citait bon nombre de cas tirés de la pratique diplomatique américaine et de la jurisprudence internationale de l'époque. L'opinion ainsi résumée se trouva reflétée dans le projet de convention préparé en 1929 par la Harvard Law School à l'intention de la Conférence de La Haye (ce projet avait été rédigé sous la direction personnelle de Borchard). L'article 7, alinéa *b*, y prévoyait, en effet, que

> Un Etat est responsable du dommage causé à un étranger par la faute ou la négligence d'un de ses fonctionnaires ou employés subalternes dans l'exercice de ses fonctions, en cas de déni de justice, ainsi qu'il est défini à l'article 9 ci-après, ou en cas de défaut de sanction disciplinaire à l'encontre dudit fonctionnaire ou employé, à moins que l'étranger lésé n'ait reçu réparation suffisante [281].

152. La thèse de Borchard rencontra, cependant, des réserves et aussi des oppositions fermes dans la littérature juridique de son temps, même dans celle des Etats-Unis [282]. On lui reprocha, en particulier, d'avoir interprété à tort l'affirmation de l'existence d'autres conditions de l'attribution à l'Etat d'un fait générateur de responsabilité internationale comme une confirmation de la prétendue impossibilité d'attribuer à l'Etat, en tant que source de responsabilité, le comportement de ses organes subordonnés. Dans certains cas, en effet, il semble avoir échappé à Borchard que la circonstance retenue pour conclure à l'impossibilité d'attribuer à l'Etat le comportement d'un organe déterminé n'avait pas été le caractère « subalterne » de cet organe, mais plutôt le fait que celui-ci avait agi au mépris le plus total du droit et des limites de sa compétence, même apparente [283]. Assurément, la compétence d'un organe subalterne — tel un agent de police, un soldat, un juge de rang inférieur — est beaucoup plus restreinte que celle d'un organe supérieur, et un dépassement manifeste de cette compétence risque de se produire beaucoup plus facilement. Mais c'est surtout avec l'exigence de l'épuisement des recours internes et son incidence sur la responsabilité que Borchard semble avoir fait une confusion en élaborant sa théorie de l'irresponsabilité de l'Etat du fait de ses organes inférieurs [284]. L'essence de la « local redress rule » est précisément d'établir que, en règle générale du moins, on ne peut pas considérer comme définitivement accomplie la violation d'une obligation internationale tant qu'un seul des organes ayant la possibilité de réaliser l'exécution de cette obligation a manqué de le faire. En d'autres termes, la responsabilité internationale n'est pas acquise s'il reste, dans le cadre interne, d'autres moyens par lesquels l'exécution de l'obligation en question peut encore être obtenue. Or, évidemment, une telle éventualité se présente plus fréquemment quand l'organe ayant agi le premier est de rang inférieur. La situation de droit, néanmoins, ne devient pas différente à cause d'une simple probabilité accrue. Même en cas d'action ou omission d'un organe supérieur, si des recours sont ouverts contre le comportement préjudiciable que ce dernier aurait adopté, la responsabilité de l'Etat ne sera normalement pas mise en jeu avant que lesdits recours n'aient été utilisés. En rapport avec ces remarques, il faut également observer qu'un grand élément de confusion provient de l'habitude courante de poser le problème, à propos des actions ou omissions d'organes de l'Etat, non pas, comme il serait correct de le faire, en termes d'attribution à l'Etat de ces actions ou omissions, mais directement en termes de responsabilité. Le comportement d'un organe, quel qu'il soit, est à attribuer à l'Etat sujet de droit international même là où ce comportement ne suffit pas, à lui seul, pour engendrer une responsabilité internationale et où il faut que le comportement d'autres organes s'y ajoute pour que leur ensemble soit qualifié de fait internationalement illicite et donne lieu à responsabilité. A l'origine de l'idée qui voudrait exclure du nombre des « faits de l'Etat » les comportements des organes de rang inférieur, il y a, certainement, entre autres, cette confusion de base.

---

[279] E. M. Borchard, *op. cit.*, p. 189 et suiv.

[280] Voir surtout Ch. Fenwick, *International Law*, 3e éd. rev. et augm., New York, Appleton-Century-Crofts, 1948, p. 280 et 281 et p. 282 et 283. Voir aussi G. Von Glahn, *Law among Nations : an Introduction to Public International Law*, 2e éd., Londres, Macmillan, 1970, p. 227.

[281] Voir le texte du projet d'article et le commentaire qui l'accompagnait dans : Harvard Law School, *Research in International Law*, Cambridge (Mass.), 1929, p. 157 et suiv., 165 et suiv.

[282] Voir, pour l'opposition la plus nette et la mieux documentée, Eagleton, *The Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 45 et suiv. Voir aussi Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 37 et 38 (note 5); Hyde, *op. cit.*, p. 935 et 936; Hoijer, « Responsabilité internationale des Etats en matière d'actes judiciaires », *Revue de droit international (op. cit.)*, p. 115 et suiv. (la position de cet auteur est, toutefois, très incertaine); F. S. Dunn, *The Protection of Nationals : A Study in the Application of International Law*, Londres, Oxford University Press, 1932, p. 125 et suiv.

[283] Par exemple, dans la lettre adressée le 14 août 1900 par M. Adee, secrétaire d'Etat américain, au baron de Fava, ambassadeur d'Italie à Washington (Moore, *A Digest...* [*op. cit.*], p. 743), l'affirmation que, suivant la règle de droit international observée par les Etats-Unis, un Etat n'était pas responsable des dommages causés par l'inconduite de petits fonctionnaires et agents (« misconduct of petty officials and agents ») était assortie de la condition que ces petits fonctionnaires eussent agi hors du cadre de leur compétence non seulement réelle, mais aussi apparente (« acting out of the range not only of their real but of their apparent authority »).

[284] A ce sujet, Eagleton mentionne, par exemple, l'Affaire Lewis (Moore, *History and Digest...* [*op. cit.*], vol. III, p. 3019 et suiv.), dans laquelle les Etats-Unis affirmèrent qu'ils ne pouvaient pas répondre d'une erreur judiciaire d'un fonctionnaire subalterne tant qu'un recours approprié n'avait pas été fait auprès d'un fonctionnaire du gouvernement supérieur et responsable.

153. Cela dit, on doit reconnaître que, sur ce point, la pratique diplomatique et la jurisprudence arbitrale des années 1850-1914, sur lesquelles Borchard s'appuyait, étaient loin d'être claires et uniformes. L'internationaliste américain lui-même y constatait une grande confusion [285]. Il y avait sans doute des prises de position et des décisions qui apparemment favorisaient la thèse de la non-attribution à l'Etat des actions ou omissions des « minor officials » et, surtout, de la non-responsabilité de l'Etat pour de tels comportements; mais des manifestations en sens contraire ne manquaient pas non plus [286]. A bien examiner les formules employées, on peut constater qu'un élément surtout ressortait d'une série de cas : un élément de nature à justifier, en quelque sorte, la conclusion à laquelle parvenaient Borchard et les autres adhérents à sa thèse. Le système juridique américain — à la différence, par exemple, des systèmes continentaux européens — prévoit fréquemment, contre les agissements préjudiciables de fonctionnaires de l'Etat et surtout de fonctionnaires de rang moins élevé, la possibilité d'un recours personnel contre l'individu-organe et non pas d'un recours contre l'administration de l'Etat en tant que telle. Parfois donc, des notes diplomatiques émanant du Gouvernement américain, ou des décisions arbitrales portant sur des différends auxquels il était partie, mettaient en évidence le fait que le plaignant avait à sa disposition la possibilité de se prévaloir d'un tel recours personnel et n'avait pas à s'adresser à l'Etat [287]. Or, une prise de position de cette nature pouvait être interprétée comme l'indication d'un défaut d'épuisement des recours internes, constaté dans le cas d'espèce, mais elle pouvait aussi être interprétée comme l'expression de la conviction que l'action des organes de rang inférieur, précisément à cause du fait qu'elle n'engendrait que leur responsabilité personnelle, n'aurait pu être considérée comme une action susceptible d'être attribuée à l'Etat [288]. La confusion, qui était alors monnaie courante, entre l'attribution d'un fait à l'Etat sur le plan interne et l'attribution du même fait à l'Etat sur le plan international, favorisait manifestement une telle conviction. Cela contribue à expliquer les divergences de vue qu'on relève parfois, à ce sujet, dans la correspondance diplomatique échangée, avant la première guerre mondiale, entre le Gouvernement des Etats-Unis, d'une part, et des gouvernements européens, d'autre part [289]. Cela explique surtout le fait que la thèse qui voudrait exclure l'attribution à l'Etat du comportement des organes subordonnés ait pu prospérer à un moment donné dans la littérature américaine, alors qu'elle n'a jamais trouvé de partisans dans la littérature des pays européens.

154. La position des gouvernements de ces derniers pays revenait à considérer comme émanant de l'Etat, aux fins d'une responsabilité internationale de ce dernier, les actions et omissions de ses organes subordonnés. On trouvera une expression de cette manière de voir, par exemple, dans les instructions adressées le 8 mars 1882 par le Ministre italien des affaires étrangères et savant internationaliste Mancini au Ministre d'Italie au Pérou, à l'occasion de dommages causés à des ressortissants italiens par des troupes ayant pris part au sac de Chincha :

> En règle générale, on présume cette responsabilité, même lorsque les dommages ne sont pas la conséquence directe de l'action du gouvernement, mais de celle d'autorités inférieures [...]. (In regola generale questa responsabilità si presume, anche quando i danni non sono conseguenza diretta dell'azione del Governo, ma di autorità inferiori [...].) [290]

Il faut aussi noter, on l'a dit, que la jurisprudence arbitrale de la période antérieure à la première guerre mondiale fournit, à côté d'exemples qui peuvent être interprétés en sens opposé, beaucoup d'exemples de la reconnaissance du principe de l'attribution à l'Etat, en tant que sujet de droit international, des actions ou omissions d'organes subordonnés; et ceci vaut également pour des décisions relatives à des différends où étaient impliqués des pays du continent américain. Dans l'*Affaire Moses*, par exemple, le surarbitre, M. Lieber, rejeta l'exception mexicaine fondée sur le caractère subordonné de l'agent qui avait saisi les biens du ressortissant américain Moses, et ce rejet lui donna l'occasion d'énoncer la formule, déjà citée dans ce rapport [291], suivant laquelle le gouvernement, du point de vue international, « est l'ensemble de tous les fonctionnaires et de toutes les personnes investies d'une autorité ». Dans l'*Affaire Maal*, jugée par la Commission mixte Pays-Bas/Venezuela instituée en vertu du protocole du 28 février 1903 la Commission, se référant à des sévices infligés à un ressortissant vénézuélien par des agents de police, statuait que

---

[285] *The Diplomatic Protection... (op. cit.)*, p. 185.

[286] Voir les cas cités par Eagleton dans *The Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 46 et suiv.

[287] Dans la décision de l'Affaire Bensley, prise le 20 février 1850 par la Commission des réclamations instituée par l'acte du Congrès du 3 mars 1849, on affirmait que, en cas d'action préjudiciable commise par un fonctionnaire subordonné, la partie intéressée devait poursuivre le rétablissement de son droit au moyen d'une action contre l'individu auteur du préjudice. Tant que les tribunaux sont ouverts pour accorder ce rétablissement, concluait la décision, aucune indemnisation ne saurait être demandée au gouvernement (Moore, *History and Digest...* [*op. cit.*], vol. III, p. 3017). Dans l'Affaire Leichardt, le membre américain de la Commission mixte Etats-Unis d'Amérique/Mexique instituée en vertu de la convention du 4 juillet 1868 motivait sa participation à la sentence, qui rejetait la demande de réparation formulée par le Gouvernement des Etats-Unis contre le Gouvernement mexicain, en observant que, en cas de préjudice causé par de « pauvres petits fonctionnaires, investis d'une petite fonction temporaire, tels que, par exemple, le secrétaire du gouverneur, les parties lésées devaient s'adresser aux tribunaux du pays, et ne faire appel à leur souverain que si les tribunaux refusaient de faire leur devoir » (*ibid.*, p. 3134). Une prise de position analogue était adoptée par le surarbitre Thornton dans les décisions des Affaires Slocum (*ibid.*, p. 3140 et 3141), Blumhardt (*ibid.*, p. 3146), Smith (*ibid.*, p. 3146), Jennings, Laughland and Co. (*ibid.*, p. 3135 et 3136), Burn (*ibid.*, p. 3140).

[288] Il est pourtant à remarquer que le même Borchard (« Theoretical Aspects of the International Responsibility of States », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Berlin, vol. I, 1re partie, 1929, p. 231 et 232) admettait ne voir aucune différence de principe entre la catégorie des fonctionnaires supérieurs et celle des fonctionnaires inférieurs.

[289] Voir, par exemple, la prise de position de l'Attorney-General des Etats-Unis, Cushing, à l'occasion d'une réclamation adressée au Gouvernement américain pour la perte d'un bateau causée par la négligence d'un pilote à San Francisco, dans Moore, *A Digest... (op. cit.)*, p. 740 et 741.

[290] S.I.O.I. (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale) - C.N.R. (Consiglio Nazionale delle Ricerche), *La prassi italiana di diritto internazionale*, Rome, 1970, 1re série (1861-1887), vol. II, p. 862.

[291] Voir ci-dessus par. 124.

[...] Le gouvernement doit être tenu responsable des actes de [...] ses subordonnés, pour odieux que de tels actes puissent apparaître. ([...] The acts of their [of the Government] subordinates [...] however odious their acts may be, the Government must stand sponsor for.) [292]

Sans nous attarder à mentionner encore d'autres cas, nous croyons donc pouvoir conclure, par rapport à la période plus ancienne à laquelle nous nous sommes référés jusqu'ici, que la pratique des Etats et la jurisprudence internationale s'inspiraient de préférence, même à cette époque, du critère de la possibilité d'attribuer à l'Etat, à des fins de responsabilité internationale, le comportement de ses organes subordonnés. Les prises de position en sens opposé apparaissent, dans le cadre général, plutôt comme une exception due aux caractéristiques particulières de certains systèmes juridiques et à des notions systématiques encore incertaines.

155. L'incertitude qui peut avoir existé à une époque moins récente paraît de toute manière s'être effacée plus tard, et cela surtout à partir des années qui ont précédé 1930. La conviction dominante des gouvernements au sujet de notre problème a eu alors l'occasion de se manifester au cours des travaux préparatoires, puis des travaux proprement dits, de la Conférence de codification de 1930. La jurisprudence internationale des quatre dernières décennies ne semble pas fournir d'exemples de décisions dissidentes. Les opinions des auteurs d'ouvrages scientifiques se révèlent, elles aussi, quasiment unanimes.

156. Le point IV de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de 1930, concernant les actes relatifs à la fonction judiciaire, ne faisait aucune distinction entre tribunaux supérieurs et tribunaux inférieurs, et, en y répondant, aucun gouvernement n'a exprimé de réserves à ce sujet [293]. Le point V de la même demande se référait séparément aux actes des autorités supérieures de l'Etat (n° 1 *a*) et aux actions ou omissions de fonctionnaires (n° 2, *a*) [294]. Dans sa réponse, le Gouvernement allemand (qui se prononçait globalement sur toutes les questions comprises sous le point V) déclara expressément qu'« un employé subalterne de l'administration intérieure [...] engage [...] la responsabilité de l'Etat exactement comme un acte contraire au droit international [...] commis par le gouvernement lui-même [295]. Le Gouvernement tchécoslovaque indiqua qu'il n'y avait « pas de différence, qu'il s'agisse d'organes d'exécution supérieurs ou subalternes [296] ». Les autres réponses, dans leur très grande majorité, montrèrent implicitement leur adhésion aux mêmes vues [297]. Quelques souvenirs de la position de M. Borchard apparaissaient seulement dans les réponses des Etats-Unis d'Amérique [298], de la Hongrie [299] et de la Pologne [300]. Par conséquent, le Comité préparatoire, en élaborant les bases de discussion à l'intention de la Conférence, ne prévoyait aucune différence de traitement, aux fins de l'attribution à l'Etat de la responsabilité, entre le comportement des organes supérieurs et celui des organes subalternes. A la Conférence elle-même, la question des organes de rang inférieur ne fut prise en considération que d'une manière occasionnelle au cours des débats et sans qu'il en restât de trace dans les conclusions [301]. L'article VII adopté en première lecture par la Troisième Commission de la Conférence, relatif à la responsabilité internationale de l'Etat pour action ou omission du pouvoir exécutif, et l'article VIII, concernant la responsabilité pour action ou omission des fonctionnaires [302], employaient le même langage par rapport aux deux hypothèses; aucune allusion n'y figurait à une distinction quelconque selon le rang de ces organes.

157. A peu près à la même époque, la jurisprudence arbitrale eut elle aussi l'occasion de fixer son attitude dans une série de cas. La possibilité d'attribuer en principe à l'Etat, sujet de droit international, le comportement de tous ses organes, indépendamment de leur rang, s'en trouva ainsi clairement confirmée. Le problème des organes « subalternes » fut surtout discuté dans diverses affaires devant la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique, instituée, comme on l'a déjà rappelé, en vertu de la convention du 8 septembre 1923. Il n'est pas sans intérêt de relever que l'article V de cette convention excluait l'application, dans les rapports bilatéraux entre les parties, du principe général de l'épuisement des recours internes. Une cause de confusion par rapport à notre problème était ainsi éliminée, et la solution du problème même s'en trouva d'autant facilitée. C'est dans l'*Affaire Roper*, décidée le 4 avril 1927 [303], que la Commission prit spécialement en considération la question de la possibilité d'attribuer à l'Etat une action ou omission d'organes subalternes, en tant que source de responsabilité. L'agent mexicain plaidait, cette fois-ci, l'irresponsabilité de son gouvernement à la suite d'un agissement d'un agent de police; il s'appuyait sur la thèse générale qui voudrait qu'en droit international l'Etat ne réponde pas de la conduite de ses organes « inférieurs ». Toutefois, la Commission, s'en rapportant à la décision d'une affaire précédente [304], où précisément le Mexique était demandeur, et où cette thèse n'avait pas été retenue, rejeta l'argumentation

[292] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. X (publication des Nations Unies, numéro de vente : 60.V.4), p. 732.

[293] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 41 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 2, 9 et suiv.

[294] *Id.*, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 56 et 70.

[295] *Ibid.*, p. 52.

[296] *Ibid.*, p. 58.

[297] *Ibid.*, p. 53 et suiv., 56 et suiv., 70 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 2 et 3.

[298] SDN, *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 15 et 16.

[299] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 72.

[300] *Ibid.*, p. 73.

[301] Le délégué mexicain déposa une proposition d'amendement à la base de discussion n° 12 (devenue ensuite l'article VIII), afin de prévoir qu'en cas d'action ou omission de fonctionnaires subalternes l'Etat n'assumerait pas de responsabilité internationale s'il désavouait et punissait le fonctionnaire coupable. Aucun Etat n'appuya l'amendement du délégué du Mexique, et celui-ci le retira. Voir SDN, *Actes de la Conférence... (op. cit.)*, p. 82 et suiv.

[302] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[303] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 145 et suiv.

[304] *Ibid.*, p. 147. Il s'agissait de l'Affaire Quintanilla.

développée par l'agent mexicain et déclara le Mexique responsable. La même question fut traitée de nouveau dans l'examen de l'*Affaire Massey*, décidée le 15 avril 1927, où l'argumentation fondée sur le caractère subalterne de l'organe (en l'espèce un aide-geôlier) fut avancée de nouveau par l'agent mexicain [305]. La Commission releva l'incertitude qui avait caractérisé à ce sujet la jurisprudence des tribunaux internationaux. Néanmoins, ayant procédé à une longue analyse des précédents, elle exprima l'avis que la conclusion d'irresponsabilité, adoptée en certains cas, n'était pas fondée en réalité sur le caractère subordonné de l'organe auteur d'une action ou omission donnée, mais sur le fait que cette action ou omission ne constituait pas à vrai dire un manquement à une obligation internationale de l'Etat [306]. Dans le cas d'espèce, elle rejeta donc la thèse mexicaine. Sa conclusion, rédigée par le commissaire américain Nielsen, était la suivante :

> Un principe général bien établi exige sans aucun doute que, chaque fois qu'une nation manque de remplir ses obligations selon le droit international à cause du comportement répréhensible de l'une des personnes [employées par elle], quel que soit le statut particulier de cette dernière ou son rang d'après le droit interne, la nation doit porter la responsabilité des agissements illicites de ses employés. (It is undoubtedly a sound general principle that, whenever misconduct on the part of any [...] persons [in the service of a nation], whatever may be their particular status or rank under domestic law, results in the failure of a nation to perform its obligations under international law, the nation must bear the responsibility for the wrongful acts of its servants.) [307]

A la suite de cette décision, la responsabilité internationale de l'Etat fut reconnue dans une série d'autres cas par la Commission, qui tint à réaffirmer de nouveau le principe dont elle s'inspirait dans sa décision du 18 octobre 1928, relative à l'*Affaire Way* [308]. Après quoi, les parties renoncèrent, en fait, à se prévaloir, dans leur défense devant la Commission, de l'argumentation fondée sur le caractère subordonné du fonctionnaire. Quelques années plus tard, ce fut le Gouvernement du Panama qui essaya de se prévaloir de cette argumentation devant la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Panama instituée en vertu de l'accord du 28 juillet 1926, dans l'*Affaire Baldwin* [309]. Mais la Commission, dans sa décision du 26 juin 1933, affirma la responsabilité du Panama pour les agissements de ses organes de police. L'année suivante, Nielsen indique que dans une décision relative à l'*Affaire Malamatinis* fut également énoncé le principe de la responsabilité de l'Etat pour les actions ou omissions de ses fonctionnaires, indépendamment de leur rang, et cela en empruntant la phraséologie déjà utilisée dans les décisions de la Commission Etats-Unis d'Amérique/Mexique [310]. Ce fut, à ce qu'il paraît, la dernière fois qu'un gouvernement défendeur essaya d'invoquer pour sa défense, devant une instance internationale, la thèse suivant laquelle les comportements d'organes subalternes ne devraient pas constituer des faits de l'Etat et, par conséquent, ne devraient pas donner lieu à une responsabilité internationale de ce dernier.

158. Le problème posé par le caractère subordonné de certains organes de l'Etat ne semble pas avoir été récemment l'objet d'une prise de position expresse de la part d'autres instances internationales. Cependant, cela ne veut pas dire que les critères dont ces instances se sont concrètement inspirées dans certains cas d'espèce aient été différents de ceux qu'on a vu affirmer avec tant de netteté et de constance par les commissions de réclamations mentionnées au paragraphe qui précède. Elles aussi ont eu à traiter dans plus d'un cas des actions ou omissions d'organes inférieurs, et les ont considérées automatiquement comme des actions ou omissions qui devaient être attribuées à l'Etat et auxquelles une responsabilité internationale pourrait par conséquent être rattachée. Pour ne citer qu'un exemple, les Commissions de conciliation Italie/Etats-Unis d'Amérique, Italie/France et Italie/Grande-Bretagne, instituées en exécution de l'article 83 du Traité de paix du 10 février 1947, ont dû souvent examiner le comportement de personnes considérées comme des organes étatiques subalternes, tels des administrateurs-séquestres [311], des syndics [312], des agents de police [313]. La Commission et les parties aux différends ont toujours été d'accord pour traiter les agissements de ces personnes comme des faits attribuables à l'Etat.

159. En ce qui concerne la doctrine la plus récente, on peut dire que, sauf une ou deux exceptions, les internationalistes formés dans les systèmes les plus différents appuient tous la thèse de la possibilité de considérer comme faits de l'Etat les comportements d'organes même subalternes [314]. Certains d'entre eux se distinguent en

---

[305] *Ibid.*, p. 155 et suiv.

[306] *Ibid.*, p. 159.

[307] *Ibid.*, p. 159.

[308] *Ibid.*, p. 400. Les termes employés étaient presque les mêmes que ceux que la Commission avait utilisés dans l'Affaire Massey.

[309] *Ibid.*, vol. VI (numéro de vente : 1955.V.3), p. 328 et suiv. Sur l'accord de 1926, voir B. L. Hunt, *American and Panamanian General Claims Arbitration*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1934, p. 324.

[310] Voir F. K. Nielsen, *American-Turkish Claims Settlement under the Agreement of December 24, 1923... Opinions and Report*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1937, p. 608 et suiv.

[311] Pour la Commission franco-italienne, voir Différend Société anonyme de filatures de Schappe (1954) [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), p. 605 et 606], Différend concernant l'interprétation de l'article 79 (1955) [*ibid.*, p. 431 et 432], Différend patrimoine Tagliarino Filippo (1959) [*ibid.*, p. 481 et 482], Différend patrimoine Bonomo Francesco (1959) [*ibid.*, p. 468 et 469]. Pour la Commission anglo-italienne, voir Affaire Currie (1954) [*ibid.*, vol. XIV (numéro de vente : 65.V.4), p. 24].

[312] Voir Différends Société Verdol (1949) [*ibid.*, vol. XIII (numéro de vente : 64.V.3), p. 95 et 96] et Joseph Ousset (1954) [*ibid.*, p. 262], décidés par la Commission franco-italienne.

[313] Voir Différends Dame Mossé (1953) [*ibid.*, p. 492 et suiv.] et Dame Menghi née Gibey (1958) [*ibid.*, p. 802 et 803], décidés par la Commission franco-italienne.

[314] Voir Freeman, « Responsibility of States... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 284 et suiv., et déjà, du même auteur, *The international Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 447 et suiv.; Briggs, *The Law of Nations (op. cit.)*, p. 697; Verdross, *Völkerrecht (op. cit.)*, p. 380 et 381; Cheng, *op. cit.*, p. 195 et 196; Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 92; Meron, *op. cit.*, p. 97 et 98; Accioly, « Principes généraux... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 392 et 393; Dahm, *op. cit.*, p. 186 et 187; Cavaré, *op. cit.*, t. II, p. 411 et suiv. (quoique avec des concessions, pour le passé, à la thèse opposée); Schüle, *op. cit.*, p. 332; Münch, *op. cit.*, p. 202 et 203;

mettant en évidence avec vigueur les inconvénients qu'il y aurait à suivre la vieille théorie opposée. Il est à noter aussi qu'aucun des projets de codification officiels ou privés — à l'exception, bien entendu, de celui de Harvard de 1929 —, ne fait de distinction, aux fins qui nous intéressent, entre organes supérieurs et organes subordonnés [315].

160. La conclusion qui s'impose quant au troisième des points examinés dans le cadre de la présente section est donc qu'on ne saurait faire aucune place, aujourd'hui, à l'idée, apparue à un moment donné, d'introduire une distinction entre les fonctionnaires et employés de l'Etat sur la base de leur rang dans la hiérarchie. Il n'y a nulle raison de se limiter aux seuls fonctionnaires supérieurs pour considérer leur comportement comme un comportement de l'Etat à des fins de responsabilité internationale. Une telle limitation n'a connu qu'un succès restreint et momentané dans la pratique des Etats, dans la jurisprudence et dans la doctrine, qui la repoussent aujourd'hui quasi unanimement. En serait-il autrement, d'ailleurs, qu'il faudrait prendre position contre un pareil critère du point de vue de l'opportunité et du développement progressif du droit international. Admettre la distinction en question serait introduire un grave élément d'incertitude; la ligne de démarcation entre les deux catégories de fonctionnaires ne saurait être qu'arbitraire, et les Etats y trouveraient une échappatoire trop commode aux conséquences de leur propre action. L'Etat doit se reconnaître dans tous ceux qu'il a chargé d'agir pour lui : du plus humble au plus élevé. Il y a là une exigence qui répond à la fois à la logique et au besoin de clarté et de sécurité des rapports juridiques internationaux.

161. Nous pouvons considérer maintenant comme terminé l'examen des nombreuses questions dont il fallait s'occuper à propos des différentes catégories d'organes de l'Etat et de la possibilité d'attribuer à ce dernier leurs actions et omissions. Nous sommes arrivés à des conclusions nettes et concordantes sur les points essentiels et, à notre avis, nous n'avons pas besoin d'évoquer spécialement d'autres questions dont on peut bien dire que leur solution s'impose d'elle-même. Il va de soi, par exemple, que, pour ce qui nous intéresse, il n'y a nulle raison de distinguer entre fonctionnaires suivant le lieu où se déroule leur activité, ou encore suivant le caractère permanent ou temporaire, rémunéré ou honorifique, de leurs fonctions. L'unité de l'Etat, en tant que sujet de droit international (que nous avons vu ressortir comme un principe certain de l'examen de la réalité des rapports interétatiques), veut que les actions ou omissions de tout membre individuel ou collectif de l'appareil de l'Etat soient considérées au même titre des actions ou omissions de l'Etat sur le plan international et que, le cas échéant, elles soient susceptibles d'engager sa responsabilité internationale. Il serait d'ailleurs absurde de penser qu'il existe une catégorie d'organes spécialement indiqués pour commettre des faits internationalement illicites, à l'instar de la catégorie des organes désignés pour accomplir des actes juridiques internationaux [316]. Tout organe de l'Etat, s'il a la possibilité matérielle d'adopter un comportement contrastant avec une obligation internationale dudit Etat, peut donner naissance à un fait internationalement illicite de ce dernier. Bien sûr, il y aura des organes qui, de par la nature de leur fonction, auront pratiquement plus de possibilités que d'autres à cet égard, mais la variété extrême des obligations internationales ne permet pas de distinguer *a priori* les organes qui peuvent commettre des faits illicites internationaux de ceux qui ne le peuvent pas. Le critère unique en la matière est que l'organe soit affecté par sa fonction à une activité dans l'exercice de laquelle il peut entrer dans le champ d'une obligation internationale de l'Etat et, éventuellement, l'enfreindre par sa conduite.

162. Reste à se demander quelle formule pourrait traduire le mieux, dans le cadre du présent projet, le sens des conclusions auxquelles nous sommes successivement parvenus. On peut souligner, une fois de plus, qu'une telle formule sera d'autant plus efficace qu'elle saura exprimer un critère autant que possible unique et synthétique. En même temps, comme nous l'avons déjà indiqué, il paraît indispensable que la conclusion adoptée par rapport à chacun des aspects essentiels du problème global ici examiné ressorte avec la clarté nécessaire. Compte tenu de ces exigences, nous proposons le libellé suivant :

Article 6. — Non-pertinence de la position de l'organe dans la répartition des pouvoirs et dans la hiérarchie interne

L'appartenance d'un organe de l'Etat au pouvoir constituant, législatif, exécutif, judiciaire ou autre, la nature internationale ou interne de ses fonctions, sa position supérieure ou subordonnée dans la hiérarchie de l'organisation de l'Etat, sont sans pertinence aux fins de la considération du comportement d'un tel organe comme un fait de l'Etat sur le plan du droit international.

4. Attribution à l'État, sujet de droit international, des faits d'organes d'institutions publiques distinctes

163. Lorsque nous avons énoncé le principe de base en la matière qui forme l'objet du présent chapitre — à savoir celui de l'attribution à l'Etat, sujet de droit international, des comportements des personnes ou des groupes de personnes qui, d'après son système juridique interne, sont ses « organes » —, nous avons eu soin de formuler une double réserve [317]. Nous avons précisé tout d'abord que rien n'indiquait que ce principe fût nécessairement

Levin, *Otvetstvennost gossoudarstv... (op. cit.)*, p. 71 et 72; Quéneudec, *op. cit.*, p. 55 et suiv.; Amerasinghe, « Imputability... », *Revue égyptienne... (op. cit.)*, p. 106; Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 546 et 547; Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, *op. cit.*, p. 427; Greig, *International Law*, Londres, 1970, p. 436 et 437.

[315] Cela vaut aussi pour le nouveau projet de Harvard de 1961 et pour la *Restatement of the Law* de l'American Law Institute, où le commentaire à la règle, déjà citée, du paragraphe 169 (American Law Institute, *op. cit.*, p. 513) s'exprime de manière critique à l'égard de l'idée que le comportement d'un fonctionnaire inférieur ne donne pas lieu à responsabilité internationale.

[316] Voir, à ce sujet, Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 468 et 469.

[317] Voir ci-dessus par. 107 et 122.

absolu; seule une analyse ultérieure et détaillée de ce qui se produit dans la réalité de la vie internationale pouvait éventuellement nous permettre, avons-nous dit, d'en conclure que le comportement de *tous* les organes de l'Etat était susceptible d'être considéré comme un fait de l'Etat sujet de droit international. C'est à une telle analyse qu'on a procédé dans la section précédente. En deuxième lieu, nous avons tenu à souligner que, surtout, rien n'indiquait que le même principe de base devait être absolu. Bien au contraire, nous avons déjà laissé entendre que, vraisemblablement, l'examen de la réalité prouverait que l'inventaire des faits susceptibles d'être attribués à l'Etat en tant que source éventuelle d'une responsabilité internationale comprend aussi les comportements d'autres personnes ou d'autres groupes qui, d'après l'ordre juridique interne, ne sauraient à proprement parler être qualifiés d'organes de l'Etat. C'est donc à l'examen concret d'une série de situations différentes qu'il faut encore se livrer si l'on veut avoir le tableau complet des faits pouvant être attribués à l'Etat sur le plan international. La première tâche à remplir, qui formera l'objet de la présente section, reviendra à rechercher sous cet angle le traitement réservé aux actions et omissions d'organes d'institutions publiques distinctes de l'Etat. On peut grouper *grosso modo* ces institutions en deux grandes catégories, dont on s'occupera séparément et successivement : *a*) les établissements publics et autres institutions publiques dotées d'une personnalité propre et d'une autonomie de direction et de gestion propre, qui ont pour mission d'assurer un service donné ou sont chargées d'exercer des fonctions déterminées; *b*) les collectivités publiques territoriales, caractérisées par une activité publique de caractère général, mais se déroulant à l'échelon local ou régional.

164. La naissance et la prolifération des établissements publics sont un phénomène de notre temps — un phénomène caractérisé aujourd'hui par la double tendance à une différenciation progressive et à un éloignement plus marqué de l'organisation de ces institutions par rapport à l'administration de l'Etat, à ses structures et à ses méthodes. La variété des tâches d'intérêt commun que la collectivité elle-même doit remplir dans une société moderne, le nombre toujours grandissant des services que seule la collectivité est à même d'assurer, leur extension progressive aux secteurs les plus divers de la vie économique, sociale et culturelle, leur caractère souvent technique requérant à la fois autonomie de décision et d'action et possession de compétences spécialisées, la nécessité de rendre plus souples les procédures et d'alléger les contrôles dans l'intérêt de l'efficacité du service — voilà en résumé les raisons principales qui sont à l'origine du phénomène. On a vu et on voit ainsi se constituer à côté de l'Etat une série d'établissements qui, tout en possédant de par leur mission un caractère nettement public, ont, aux yeux de l'ordre juridique interne, une personnalité distincte, disposent d'une organisation propre, séparée de celle de l'Etat, et sont soumis dans leur action à un régime juridique *sui generis*, s'apparentant, selon les besoins, tantôt au droit public tantôt au droit privé. Employant un néologisme peut-être discutable du point de vue de la pureté du langage, mais efficace du point de vue de la description de la réalité, on désigne parfois un groupe important de ces établissements comme des institutions « parastatales » — c'est-à-dire, précisément, des institutions qui ont une organisation propre et (à côté de l'Etat, mais séparément) assurent des services et pourvoient à des tâches de caractère public.

165. A côté du phénomène que l'on vient de décrire, on peut, aux fins qui nous intéressent ici, en mentionner d'autres. On doit, en particulier, en évoquer un qui a trait non plus à une sphère spécialisée — et, le plus souvent, technique —, mais à un domaine nettement général et politique. Dans certains systèmes nationaux, on ne s'inspire pas du critère consistant à confier aux seuls organes de l'Etat la tâche de remplir certaines fonctions supérieures d'organisation, d'orientation et de direction politique. De telles fonctions sont attribuées en tout premier lieu à une institution distincte, à une formation politique organisée en dehors de l'appareil étatique, quoique étroitement et indissolublement liée à ce dernier. Cette institution est d'ailleurs chargée d'exercer les fonctions indiquées non pas seulement à l'égard de la collectivité comme telle, mais avant tout à l'égard de l'appareil de l'Etat lui-même et de ses organes. La formation politique en question est donc certainement une institution publique, et elle l'est au plus haut niveau. C'est le système qui caractérise les pays socialistes. L'article 126 de la Constitution de l'URSS prévoit expressément le « parti communiste » comme « le noyau dirigeant de toutes les organisations de travailleurs, aussi bien des organisations sociales que des organisations d'Etat ». D'après le préambule de ses statuts, le parti communiste de l'URSS est « la forme supérieure d'organisation politique et sociale, la force qui dirige et oriente la société soviétique », et l'article 35 des statuts confie aux organes directeurs du parti la tâche d'orienter « le travail des organismes centraux de l'Etat ». Dans d'autres systèmes aussi, il existe actuellement un « parti unique », quoique son rôle puisse varier. Dans quelques pays de constitution récente, notamment, le parti unique est une institution publique chargée de remplir une fonction d'organisation, de promotion et de modernisation de la société et d'assurer un contact permanent entre la société et les organes de l'Etat. Enfin, des formations politiques se caractérisant elles aussi comme des partis uniques, quoique constituées sur des bases et en vue de finalités entièrement différentes, ont existé dans un passé proche dans des pays alors soumis à un régime totalitaire. Dans le cadre du système qui était en vigueur dans ces pays, le caractère d'organisme public du parti unique — institution distincte de l'Etat, mais intégrée dans celui-ci à tous les échelons — était souligné par plusieurs textes de loi.

166. Les exemples qu'on vient de donner ne prétendent certainement pas épuiser la vaste gamme, très variable de système à système — et ouverte, d'ailleurs, à d'autres possibilités futures —, des institutions distinctes de l'Etat, mais chargées elles aussi de répondre à des exigences de nature publique. Leurs fonctions peuvent être des plus diverses, se situer au plus haut niveau ou à un niveau plus modeste, avoir un caractère général ou spécial — mais elles sont quand même toujours des fonctions de caractère public, qui répondent à des intérêts de la collectivité. En même temps, si l'on se place dans le

cadre de l'ordre juridique interne, on relève que chacune de ces institutions possède son propre appareil, qui ne fait pas partie de l'appareil de l'Etat, et ses propres organes, qui, normalement du moins, ne sont pas des organes de l'Etat. Par conséquent, le problème se pose de savoir si des actions ou omissions des organes de telles institutions peuvent ou non entrer en considération en tant que « faits de l'Etat » sur le plan international.

167. La question de l'attribution à l'Etat sujet de droit international d'une action ou omission émanant d'organes d'un établissement public a été évoquée devant la Cour internationale de Justice dans l'*Affaire relative à certains emprunts norvégiens*. Dans ce différend, opposant la France à la Norvège, le gouvernement de ce dernier pays faisait valoir que les banques norvégiennes qui avaient contracté certains des emprunts dont il s'agissait avaient une responsabilité distincte de celle de l'Etat. La responsabilité internationale de ce dernier ne pouvait donc pas, soutenait-il, être engagée par l'action ou l'omission de la direction de ces banques [318]. Le Gouvernement français contestait le bien-fondé de cette argumentation [319]. Lors de la discussion orale, le professeur Gros, agent du Gouvernement français, énonça sa position dans les termes suivants :

> En droit interne [...], la création d'un établissement public répond à un besoin de décentralisation : il peut être nécessaire d'accorder une certaine indépendance à certains établissements ou organismes, soit pour des motifs budgétaires, soit en raison du but qu'ils poursuivent, par exemple un but d'assistance ou de culture. Cette indépendance est réalisée par l'octroi dans le droit interne de la personnalité morale.
>
> Mais si, en droit interne, la personnalité juridique des établissements publics, distincte de celle de l'Etat, entraîne comme conséquence que les procès relatifs à ces établissements doivent être dirigés contre eux et non contre l'Etat [...], cette conséquence n'a pas à être transposée dans le droit international [...]. Au point de vue du droit international, ces personnes publiques se confondent avec l'Etat [320].

Il est vrai que la Cour n'eut pas l'occasion de se prononcer sur cet important point car, en acceptant une autre exception préliminaire soulevée par le Gouvernement norvégien, elle déclara ne pas avoir compétence pour statuer sur le différend. Cependant, il est permis de penser que, s'il n'en avait pas été ainsi, la Cour aurait difficilement pu faire droit à la thèse norvégienne, fondée sur le fait que le Gouvernement français n'avait « pu se prévaloir d'aucune autorité [...] ni dans la doctrine ni dans la jurisprudence » en faveur de l'existence d'« une règle de droit international rendant un Etat internationalement responsable des dispositions prises par les organismes d'Etat qui sont constitués en personnalités juridiques autonomes [321] ». Deux juges, en effet (sir Hersch Lauterpacht et M. Read), tinrent à se prononcer sur ce point et à souligner le bien-fondé de la thèse française [322]; le deuxième d'entre eux releva en outre la contradiction du Gouvernement norvégien, qui, à l'occasion d'un procès intenté contre l'une des banques en question devant le Tribunal de la Seine, avait invoqué en sa faveur l'immunité de juridiction, immunité qui est internationalement accordée aux organes des Etats étrangers. Ce gouvernement avait donc soutenu lui-même, dans cette autre circonstance, que les agissements de l'établissement public considéré devaient être traités en tant que « faits de l'Etat » sur le plan international.

168. Quant à la pratique des Etats, aucun des points de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930 ne visait expressément les établissements publics. Toutefois, en répondant au point VI (Actes ou omissions des collectivités qui exercent les fonctions publiques d'ordre législatif ou administratif [communes, provinces, etc.]), certains gouvernements, et notamment ceux de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, firent remarquer que la responsabilité de l'Etat subsistait aussi pour les actions ou omissions d'organismes autres que ceux qui ont un caractère local, pour autant que de tels organismes sont eux aussi chargés de fonctions publiques [323]. Le Comité préparatoire parvint alors à la conclusion qu'il était utile de viser tout à la fois non seulement les collectivités territoriales, comme les communes et les provinces, mais aussi, en général, les « institutions autononomes ». Il dressa donc, à ce sujet, une base de discussion dont le texte était le suivant :

> La responsabilité de l'Etat se trouve engagée si le dommage subi par un étranger résulte des actes ou omissions de collectivités (communes, provinces, etc.) ou institutions autonomes qui exercent des fonctions publiques d'ordre législatif ou administratif [...] [324].

La Troisième Commission de la Conférence n'eut malheureusement pas le temps de parvenir à l'examen et à l'adoption de cette base de discussion. Reste, néanmoins, le fait significatif de la décision prise par le Comité préparatoire, une fois reçues les réponses des gouvernements, de traiter dans une clause unique du problème de l'attribution à l'Etat des comportements des organes des collectivités territoriales — pour lesquelles, comme on le verra, cette attribution est généralement acceptée — et de celui des actions ou omissions d'organes d'« institutions autonomes » exerçant des fonctions publiques.

169. En ce qui concerne les autres institutions que nous avons mentionnées — et notamment les organismes distincts de l'Etat, mais étroitement liés à lui et chargés de fonctions de direction et d'orientation politique —, certains auteurs citent la décision, déjà rappelée dans le présent rapport, de la Commission de conciliation franco-italienne à propos du *Différend Dame Mossé*. Dans cette décision, donnée le 17 janvier 1953, la Commission indiqua, en effet, que :

> On ne peut considérer comme étrangères à ces organes [ceux de la république dénommée de Saló] [...] les forces armées du parti fasciste reconstitué, en raison de la situation qui était réservée à celui-ci en fait et en droit par ladite république [...] [325].

---

[318] *C.I.J. Mémoires*, vol. I, p. 136 et 137, 273 et suiv., 445 et suiv.

[319] *Ibid.*, p. 181 et 182, 405 et suiv.

[320] Audience publique du 15 mai 1957 (*ibid.*, vol. II, p. 72).

[321] Audience du 23 mai 1957 (*ibid.*, p. 175).

[322] Voir *C.I.J. Recueil 1957*, p. 36 et 96.

[323] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 90 et 91.

[324] *Ibid.*, p. 92.

[325] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), p. 492. A ce sujet, voir Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 91 et 92; Quéneudec, *op. cit.*, p. 52 et 53.

Aux mêmes effets, certains auteurs citent aussi des précédents tirés de la pratique des Etats. On mentionne, par exemple, les remarques contenues dans une étude annexée au rapport de 1932 de la Commission d'étude (commission Lytton) chargée par la Société des Nations d'une investigation sur le boycottage chinois et les responsabilités y relatives. Cette étude indiquait que le boycottage avait été ordonné, contrôlé et coordonné, non pas par le gouvernement nationaliste, mais par le Kouo-min-tang. Mais elle relevait en même temps que ce mouvement était le créateur et le maître du gouvernement, qu'il en avait la direction et le contrôle, et qu'il pouvait être considéré comme la source réelle du pouvoir [326]. On mentionne aussi, plus particulièrement, un accord conclu le 10 mai 1935 entre l'Allemagne et la Belgique à la suite de certains incidents de frontière causés par des organes du parti national-socialiste. L'Allemagne dut reconnaître dans cet accord le principe de la responsabilité internationale de l'Etat allemand pour des actions émanant de personnes indiquées comme « ayant un caractère officiel » et se trouvant directement ou « indirectement » au service de l'Etat [327].

170. S'agissant de situations spéciales et relativement récentes, il est normal que les précédents offerts par la jurisprudence et la pratique des Etats ne soient pas nombreux. En revanche, beaucoup d'auteurs ont développé assez amplement ces divers points et ont mis en évidence les raisons logiques qui imposent d'attribuer à l'Etat, sur le plan des rapports internationaux, les actions ou omissions d'organes des différentes institutions qui, tout en ayant, dans le cadre juridique interne, une personnalité distincte de celle de l'Etat, sont quand même chargées, elles aussi, d'assurer des services publics ou de remplir des fonctions publiques — en un mot, d'exercer une activité pour le compte de la collectivité [328].

Le principe de cette attribution se retrouve d'ailleurs dans certains projets de codification [329]. Il paraît logique, en effet, que le critère décisif, à ce sujet, soit celui de la nature de la fonction exercée, et non pas celui de l'exercice de ces fonctions par des organes de l'appareil étatique proprement dit ou par des organes d'institutions distinctes et simplement coordonnées avec l'Etat. La répartition des fonctions publiques entre l'Etat lui-même et d'autres institutions est le résultat d'une technique d'organisation qui varie de système à système. Il serait absurde d'en arriver, en se fondant sur cette répartition, à la conclusion qu'une action ou omission commise dans l'exercice d'une même fonction publique devrait être considérée, du point de vue international, ici comme un fait de l'Etat et là non. Le principe, déjà évoqué et universellement reconnu, de l'unité de l'Etat vu du point de vue international ne peut avoir seulement pour effet de faire ignorer, aux fins de l'attribution à l'Etat sujet de droit international, toute différence entre les actions ou omissions émanant de l'un ou de l'autre des pouvoirs de l'Etat. Le même principe doit également amener à ne pas tenir compte, aux mêmes fins, de la distinction entre les diverses institutions qui, toutes sur un plan également public, assurent à la collectivité des services déterminés ou remplissent des fonctions considérées comme intéressant cette collectivité. Il semble nécessaire, en d'autres termes, de reconnaître nettement que les comportements des agents de ces établissements ou de ces institutions doivent être considérés, sur le plan international, comme des « faits de l'Etat » — des faits qui peuvent engendrer, le cas échéant, une responsabilité internationale. L' mportance de ce principe ne peut que

---

[326] SDN, Appel du gouvernement chinois, Documents annexés au rapport de la Commission d'étude (doc. C.663.M.320.1932.VII. Annexes), p. 244 et 245. A cet égard, voir H. Lauterpacht, « Boycott in International Relations », *The British Year Book of International Law, 1933*, Londres, p. 133 et 134; C. L. Bouvé, « The National Boycott as an International Delinquency », *American Journal of International Law*, Washington, vol. 28, n° 1 (janvier 1934), p. 36 et 37; L. Preuss, « International Responsibility for Hostile Propaganda against Foreign States », *ibid.*, n° 4 (octobre 1934), p. 667 et 668.

[327] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, p. 170. Voir Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 91; Quéneudec, *op. cit.*, p. 52.

Sur le problème de la responsabilité de l'Etat du fait du parti unique, voir en outre Ch. de Visscher, *Théories et réalités... (op. cit.)*, p. 340 et 341; E. Zellweger, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse*, Zürich, Polygraphischer, 1949, p. 21 et suiv.

[328] En plus des auteurs d'articles déjà mentionnés concernant des questions spéciales, voir W. Friedmann, « The Growth of State Control over the Individual and its Effects upon the Rules of International State Responsibility », *The British Year Book of International Law, 1938*, Londres, p. 144, et « Some Impacts of Social Organization on International Law », *American Journal of International Law*, Washington, vol. 50, n° 3 (juillet 1956), p. 492 et 493; Romano, *Corso di diritto internazionale*, 4e éd., Padoue, 1939, p. 212 et 213; Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico (op. cit.)*, p. 129 et suiv.; Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 91; Sørensen, *op. cit.*, p. 225; Dahm, *op. cit.*, p. 193 et suiv.; L. Delbez, *Les principes généraux du contentieux international*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 173 et 174; Sereni, *op. cit.*, t. II, p. 304 et 305, et t. III, p. 1508; Münch, *op. cit.*, p. 200 et 201 (avec beaucoup d'exemples concrets); Quéneudec, *op. cit.*, p. 44, 50 et suiv.; Amerasinghe, « Imputability... », *Revue égyptienne... (op. cit.)*, p. 103.

[329] Le projet du professeur Roth (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 158, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe X) utilisait une formule très large en son article 1er en attribuant à l'Etat comme source de responsabilité les actes commis « par toutes les personnes physiques ou morales auxquelles il a confié l'exercice de fonctions publiques ». Les établissements et les institutions auxquels nous nous sommes référés y rentraient certainement.

Plus clairement encore, le projet établi en 1930 par la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht (*ibid.*, p. 155, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VIII), au paragraphe 3 de l'article 1er, mentionnait à ces fins à côté des différents pouvoirs de l'Etat, les « personnes morales » et les « institutions qui exercent des fonctions officielles » sur le territoire de l'Etat.

L'article 17 du projet de convention préparé en 1961 par la Harvard Law School (*ibid.*, p. 151, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VII) exclut l'attribution à l'Etat des actes d'organes, organismes, agents ou employés d'une entreprise commerciale appartenant en tout ou en partie à l'Etat, dotée de la personnalité morale et ne jouissant pas de l'immunité de juridiction. La formule est très enchevêtrée, mais on peut en tirer, *a contrario*, la conclusion que, suivant les auteurs du projet, sont attribuables à l'Etat les actes des organes d'institutions non commerciales ou même commerciales mais pour lesquelles l'Etat ferait valoir l'immunité.

Cette conclusion est confirmée dans le commentaire de la Règle générale relative à l'imputabilité (« General Rule as to Attribution ») figurant dans la *Restatement of the Law* de l'American Law Institute (American Law Institute, *op. cit.*, p. 512).

devenir de plus en plus évidente, parallèlement avec la complexité et la différenciation croissantes de la machine étatique. C'est pourquoi, même si l'on devait hésiter à conclure, en la matière, à l'existence d'une règle déjà solidement établie dans la pratique, les exigences de clarté des rapports internationaux et la logique même des principes qui les régissent voudraient qu'on parvienne à affirmer une telle règle dans le cadre du développement progressif du droit international.

171. Le bien-fondé de la conclusion que l'on vient d'énoncer en ce qui concerne l'attribution à l'Etat sujet de droit international des agissements des organes d'établissements publics ou d'autres institutions publiques distinctes de l'Etat trouve, par analogie, une confirmation ultérieure dans le principe qui prévoit une telle attribution pour les comportements des organes des collectivités locales ou territoriales. L'existence de ces collectivités peut représenter l'application d'un critère de répartition des tâches *ratione loci*, tandis que celle des établissements et des institutions mentionnées auparavant répond plutôt à un critère de répartition *ratione materiae*, mais pour ce qui nous intéresse le phénomène est fondamentalement le même. Les collectivités territoriales ont, elles aussi, une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, possèdent leur propre appareil et disposent de leurs propres organes. Néanmoins, comme on le verra maintenant, l'attribution à l'Etat sujet de droit international des actions et omissions des organes de ces collectivités est généralement admise.

172. A cet égard, l'examen peut commencer par les collectivités territoriales caractéristiques d'un Etat à structure unitaire : communes, provinces, régions. On retrouve une affirmation déjà ancienne de la responsabilité de l'Etat pour les actions ou omissions d'agents municipaux dans l'opinion du surarbitre aux fins de la décision rendue le 14 août 1905 par la Commission mixte des réclamations franco-vénézuélienne instituée par le protocole du 19 février 1902 dans l'*Affaire Pieri Dominique and Co.* [330]. Toutefois, une réaffirmation beaucoup plus explicite et probante du principe auquel nous nous référons se trouve dans la décision rendue le 15 septembre 1951 par la Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu de l'article 83 du Traité de paix du 10 février 1947, relative à l'*Affaire des héritiers de S.A.R. Mgr le duc de Guise*. Cette décision apparaît, en effet, d'autant plus significative qu'elle est récente et qu'elle se réfère à une collectivité jouissant du degré le plus poussé d'autonomie. La Commission s'exprima ainsi :

> Il importe peu, pour décider dans la présente affaire, que le décret du 29 août 1947 émane non pas de l'Etat italien mais de la Région sicilienne. L'Etat italien est responsable, en effet, de l'exécution du Traité de paix même pour la Sicile, nonobstant l'autonomie accordée à celle-ci dans les rapports internes par le droit public de la République italienne [331].

173. On a déjà rappelé [332] que le point VI de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de la Haye de 1930 posait expressément la question de savoir si la responsabilité de l'Etat se trouvait engagée à la suite d'« actes ou omissions des collectivités qui exercent des fonctions publiques d'ordre législatif ou administratif (communes, provinces, etc.) ». Vingt-quatre Etats exprimèrent leurs vues sur cette question dans leurs réponses. Ils acceptèrent tous le principe que la responsabilité de l'Etat est engagée par de telles actions ou omissions [333]. Si, par la suite, il n'y a pas eu dans la pratique des Etats beaucoup d'occasions pour une réaffirmation de ce principe, la raison principale en est que ce dernier n'a pas été mis en discussion et a été appliqué spontanément par les Etats.

174. Lorsqu'on se tourne vers les projets de codification émanant de sources officielles ou privées, on note que la règle II du projet préparé en 1927 par l'Institut de droit international prévoit que :

> L'Etat est responsable du fait des collectivités qui exercent sur son territoire des fonctions publiques [334].

La même conclusion se dégage de l'article III du projet de convention préparé par la Harvard Law School en 1929 [335] et de l'article 17, paragraphe 1, alinéa *d*, du projet préparé par la même institution en 1961 [336], de l'article 1er, paragraphe 3, du projet établi en 1930 par la Deutsche Gesellschaft fûr Völkerrecht [337], ainsi que de l'article VII des Principes du droit international régissant, selon la conception des Etats-Unis d'Amérique, la responsabilité de l'Etat, préparés en 1965 par le Comité juridique interaméricain [338], et du paragraphe 170 de la *Restatement of the Law* de l'American Law Institute [339]. Ces différents projets d'émanation américaine emploient généralement le terme « subdivisions politiques ». M. García Amador a fait de même à l'article 14, paragraphe 1, de l'avant-projet révisé qu'il a établi en 1961 en sa qualité de Rapporteur spécial :

> Les actes et omissions des subdivisions politiques sont imputables à l'Etat, quels que soient l'organisation interne de ces subdivisions ou le degré d'autonomie [...] dont elles jouissent [340].

En commentant cette disposition, M. García Amador notait : « Il s'agit [...] d'un principe que l'on ne discute pratiquement pas, à l'époque actuelle tout au moins [341] ». En effet, tous les auteurs de droit international qui ont traité la question, des moins récents aux plus modernes,

---

[330] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. X (publication des Nations Unies, numéro de vente : 60.V.4), p. 156.

[331] *Ibid.*, vol. XIII (numéro de vente : 64.V.3), p. 161.

[332] Voir ci-dessus par. 168.

[333] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 90 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 3 et 18.

[334] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96, annexe 8.

[335] *Ibid.*, p. 229, doc. A/CN.4/96, annexe 9.

[336] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 151, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VII.

[337] *Ibid.*, p. 155, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VIII.

[338] *Ibid.*, p. 160, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe XV.

[339] Voir ci-dessus p. 203, doc. A/CN.4/217/Add.2.

[340] *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II, p 50, doc. A/CN.4/134 et Add.1, additif.

[341] *Ibid.*, p. 54.

ont affirmé de façon concordante le même principe [342].

175. L'attribution à l'Etat fédéral des faits des organes des Etats fédérés, au cas où ces faits doivent entrer en considération, sur le plan international, en tant que source de responsabilité, est également un principe solidement établi. A partir de 1875 du moins, une jurisprudence constante consacre ce principe, même par rapport aux situations où le droit interne ne fournit pas à l'Etat fédéral le moyen de contraindre les organes des Etats fédérés à respecter les obligations internationales. Dans la sentence sur l'affaire du *Montijo*, rendue précisément le 26 juillet 1875 par le Tribunal arbitral Etats-Unis d'Amérique/Colombie, et qui représente le point de départ de cette jurisprudence constante, l'arbitre, M. Bunch, soulignait que, en cas de violation d'une obligation internationale accomplie par l'un des Etats membres de l'Etat fédéral colombien, l'Etat étranger n'aurait pu s'adresser qu'au gouvernement central. Et il poursuivait ainsi :

> Si cette règle, que le soussigné estime être indiscutable, est posée comme base, il s'ensuit que, dans chaque cas de faute internationale [...], c'est lui et lui seul [le gouvernement général de la République] qui est responsable à l'égard des pays étrangers [...].
>
> Mais il sera probablement dit qu'il est interdit au pouvoir fédéral, conformément à la Constitution de la Colombie, de s'immiscer dans les désordres internes des Etats [fédérés] et qu'il ne peut être rendu responsable en justice des actes qu'il n'a pas le pouvoir, en vertu de la charte fondamentale de la République, de prévenir ou de punir. Le soussigné objectera à ce raisonnement que dans un tel cas un traité l'emporte sur une constitution, auquel celle-ci doit céder le pas. La législation de la République doit être adaptée aux traités, et non pas les traités aux lois [...].
>
> [...] Il peut paraître injuste, à première vue, de rendre responsable moralement et pécuniairement le pouvoir fédéral, et par lui le contribuable du pays, pour des faits sur lesquels ils n'exercent aucun contrôle et qu'ils désapprouvent ou désavouent probablement; mais l'injustice disparaît lorsque cet inconvénient est reconnu inséparable du système fédéral. Si une nation adopte délibérément cette forme d'administration de ses affaires publiques, elle le fait en pleine connaissance des conséquences qui en découlent. Elle pèse les avantages et les inconvénients, et ne peut se plaindre si ces derniers se font de temps à autre sentir [343].

Parmi les nombreuses décisions arbitrales qui, par la suite, ont réaffirmé expressément ce principe, on peut rappeler notamment la décision rendue en 1890 par la Commission mixte Etats-Unis d'Amérique/Venezuela dans l'*Affaire De Brissot* [344]; celle de la Commission mixte des réclamations Grande-Bretagne/Venezuela de 1903 dans l'*Affaire Davy* [345]; celle (déjà rappelée ci-dessus au sujet de la responsabilité de l'Etat pour des agissements d'organes municipaux) qu'a rendue le 14 août 1905 la Commission mixte France/Venezuela dans l'*Affaire Pieri Dominique and Co.* [346]; celles de la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique dans les affaires *Janes* [347], *Swinney* [348], *Quintanilla* [349], *Youmans* [350], *Mallén* [351], *Venable* [352], *Tribolet* [353]; celle, enfin, qu'a rendue le 7 juin 1929 la Commission des réclamations France/Mexique dans l'*Affaire Pellat*. Dans cette décision, l'arbitre réaffirmait « le principe de la responsabilité internationale, souvent dite indirecte, d'un Etat fédéral pour tous les actes des Etats particuliers qui donnent lieu à réclamations d'Etats étrangers », et notait spécialement que cette responsabilité

> [...] ne saurait être niée, pas même dans les cas où la Constitution fédérale dénierait au gouvernement central le droit de contrôle sur les Etats particuliers ou le droit d'exiger d'eux qu'ils conforment leur conduite aux prescriptions du droit international [354].

Il est à remarquer que, dans beaucoup des décisions ici rappelées, l'arbitre notait expressément que la partie défenderesse elle-même reconnaissait le principe que les faits de l'Etat fédéré sont à attribuer à l'Etat fédéral aux fins d'établir une responsabilité internationale.

176. Bien entendu, certains Etats à structure fédérale ont parfois essayé de résister à des demandes en réparations pour des agissements émanant d'organes d'un Etat de la fédération. Mais de telles tentatives, qui aboutissaient depuis longtemps à l'échec, sont devenues de plus en plus rares dans notre siècle. A ce sujet, la pratique des Etats-Unis d'Amérique et son évolution peuvent constituer un exemple typique. Cette pratique ne saurait être mieux illustrée que par les paroles des autorités américaines elles-mêmes. L'agent pour les Etats-Unis devant la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique avait demandé à son gouvernement s'il devait ou non soutenir que le gouvernement fédéral n'est pas responsable en droit international pour les actions ou omissions d'organes des Etats fédérés. Le Département d'Etat répondit, le 25 juillet 1925, dans les termes suivants :

> Il faut se rappeler que les gouvernements étrangers ne peuvent pas faire de représentations aux Etats (fédérés) ni exiger d'eux réparation. Les gouvernements étrangers ne peuvent traiter qu'avec le Gouvernement des Etats-Unis, et comme les traités et le droit des gens obligent ce gouvernement à protéger dûment les étrangers sur son territoire, la question se pose de savoir si, lorsque le défaut de protection est dû à une action ou omission d'un organe d'un Etat (fédéré), un tel fait peut être valablement invoqué comme moyen de défense par le gouvernement fédéral [...]. Il y a toute une série d'affaires [...] dans lesquelles le gouvernement fédéral a décliné sa responsabilité; d'autre part, certaines affaires ont été réglées sans que cette question soit soulevée. Le président Harrison [...] a envoyé le 8 décembre 1891 [355] un message au Congrès, dans lequel il a posé le principe suivant :

---

[342] Voir Triepel, *op. cit.*, p. 356 et suiv.; Anzilotti, *Corso... (op. cit.)*, p. 391; Ross, *op. cit.*, p. 253; Fenwick, *op. cit.*, p. 297; Rousseau, *op. cit.*, p. 373; Schwarzenberger, *International Law (op. cit.)*, p. 625 et 626; Dahm, *op. cit.* p. 193; Sereni, *op. cit.*, t. II, p. 311 et 463, et t. III, p. 1508; Münch, *op. cit.*, p. 199 et 200; Levin, *Otvetstvennost gossoudarstv... (op. cit.)*, p. 69; Brownlie, *op. cit.*, p. 369 et 370.

[343] Moore, *History and Digest... (op. cit.)*, p. 1440 et 1441; Lapradelle et Politis, *op. cit.*, 1954, t. III, p. 674 et 675.

[344] Moore, *History and Digest... (op. cit.)*, p. 2967, 2970 et 2971.

[345] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IX (publication des Nations Unies, numéro de vente : 59.V.5), p. 468.

[346] *Ibid.*, vol. X (numéro de vente : 60.V.4), p. 156.

[347] Décision du 16 novembre 1925. *Ibid.*, vol. IV (numéro de vente : 1951.V.1), p. 86.

[348] Décision du 16 novembre 1926. *Ibid.*, p. 101.

[349] Décision du 16 novembre 1926. *Ibid.*, p. 103.

[350] Décision du 23 novembre 1926. *Ibid.*, p. 116.

[351] Décision du 27 avril 1927. *Ibid.*, p. 177.

[352] Décision du 8 juillet 1927. *Ibid.*, p. 230.

[353] Décision du 8 octobre 1930. *Ibid.*, p. 601.

[354] *Ibid.*, vol. V (numéro de vente : 1952.V.3), p. 536.

[355] A la suite du refus des autorités judiciaires et de police de la Louisiane de procéder contre les auteurs du massacre des Italiens à la Nouvelle-Orléans.

« Il me semble [...] qu'en pareil cas les agents de l'Etat (fédéré) investis de pouvoirs judiciaires et de police doivent, aux fins de l'examen de questions internationales [...] être considérés comme des agents fédéraux, de façon que ce gouvernement réponde de leurs actes. »

[...] Il est également vrai que, dans nos relations avec des gouvernements étrangers dotés d'un système fédéral analogue au nôtre, nous avons invariablement conclu à la responsabilité du gouvernement fédéral, même si le manquement au devoir de protéger les ressortissants américains ou à celui de poursuivre en justice les auteurs des infractions commises à leur encontre était dû aux agents d'un des Etats fédérés ou d'une des provinces [...].

[...] Du reste, le Gouvernement des Etats-Unis a fréquemment indemnisé les auteurs de réclamations fondées sur de tels motifs, nonobstant le fait qu'il s'agissait d'actions ou omissions d'agents des Etats (fédérés) ou des communes [...]. Le Département d'Etat est d'avis que vous ne devez pas spécialement plaider l'absence de responsabilité au motif que les actions ou omissions considérées seraient le fait d'agents d'un Etat (fédéré).

(It must be remembered that foreign Governments cannot make representations to the States and demand reparation from them. Foreign Governments can only deal with the Government of the United States, and as under treaties and the law of nations this Government owes a duty properly to protect foreigners within its territorial jurisdiction, the question arises whether, when the lack of protection is due to an act or omission of a State authority, this fact may properly be pleaded as a defense by the Federal Government [...]. There is a long list of cases [...] in which the Federal Government has taken the position of non-liability; on the other hand some cases have been settled without raising this question. President Harrison [...] sent a message to Congress on December 9, 1891, in which he laid down the following principle :

" It seems to me [...] that the officers of the State charged with police and judicial powers in such cases must, in the consideration of international questions [...], be regarded in such sense as Federal agents to make this Government answerable for their acts."

[...] It is also true that, in our dealings with Foreign Governments having a federal system similar to our own, we have invariably insisted on the liability of the Federal Government, although the failure to protect American citizens or properly to prosecute for offenses against them was chargeable to the officials of one of the constituent states or provinces [...].

[...] Moreover, the United States Government has frequently paid indemnity in settlement of claims based on such grounds notwithstanding the fact that the acts or omissions were those of officials of the States or Municipalities [...]. The Department is of the opinion that you should not specially plead immunity from liability on the ground that the acts or omissions were those of State officials.) [356].

177. Quatre ans plus tard, en répondant le 22 mai 1929 au point X de la demande d'informations qui lui avait été adressée par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de La Haye, le même Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique écrivait :

Aux Etats-Unis, la protection des droits des étrangers incombe au gouvernement fédéral, aux termes des traités et du droit international. Néanmoins, le châtiment de délits commis contre ces droits appartient, dans une certaine mesure, aux divers Etats [fédérés]. Le gouvernement fédéral a fréquemment versé des indemnités en raison de manquements des Etats, lorsque ceux-ci n'avaient ni assuré la protection des étrangers ni réparé le dommage causé [...]. Dans des plaintes contre les Etats étrangers, les Etats-Unis ont refusé d'admettre la thèse selon laquelle l'organisation fédérale de l'Etat défendeur ne serait pas, au point de vue international, tenue de maintenir l'ordre et d'accorder une réparation effective dans les subdivisions politiques qui la constituent [357].

178. Au sujet de la question que nous examinons, la demande d'informations du Comité préparatoire de la Conférence de 1930 était formulée d'une façon susceptible d'engendrer la confusion et de rendre compliquées aussi bien la formulation des réponses que leur interprétation. On a vu que le point VI se référait aux « collectivités qui exercent des fonctions publiques »; les exemples cités (communes, provinces, etc.) ne permettaient pas de comprendre clairement si les Etats membres d'un Etat fédéral étaient censés ou non rentrer dans cette catégorie. L'existence, à côté du point VI, du point X semblait appuyer la conclusion négative; néanmoins, il y eut des gouvernements (comme celui des Etats-Unis d'Amérique) qui, dans leur réponse au point VI, se référèrent à une affaire concernant un Etat membre d'un Etat fédéral (le Venezuela), affaire dans laquelle la décision avait mis en relief le fait que, du point de vue international, l'existence de l'Etat fédéré était complètement absorbée par celle de l'Etat fédéral [358]. Le point X, à son tour, posait une seule et unique question : « Responsabilité de l'Etat dans les cas d'Etat subordonné, d'Etat protégé, d'Etat fédéral et autres unions d'Etats ». Certaines des situations mentionnées étaient de celles où la relation envisagée lie entre elles des unités politiques dotées, les unes comme les autres, de la personnalité internationale. C'est le cas du protectorat et d'autres formes de dépendance internationale, des unions d'Etats de type confédéral et d'autres encore — des cas, donc, dans lesquels une responsabilité de l'Etat supérieur pour l'Etat dépendant, ou de l'Union pour l'Etat membre, ne saurait être envisagée qu'à titre de responsabilité d'un sujet de droit international pour fait d'un autre sujet. A côté de ces situations, on trouvait mentionnée celle de l'Etat fédéral, où la personnalité internationale de l'Etat fédéré est normalement tout à fait exclue ou n'est exceptionnellement admise qu'en fonction d'une capacité internationale de portée extrêmement réduite — tellement réduite qu'envisager la violation par un Etat fédéré d'une obligation internationale incombant directement à lui-même constitue pratiquement une hypothèse d'école. Cette référence commune à des situations très différentes risquait donc de fausser les réponses des gouvernements. Celle de l'Allemagne, par exemple, prit en considération essentiellement les cas de « coexistence de plusieurs sujets de droit international » et indiqua certains critères (discutables d'ailleurs) de répartition de la responsabilité entre ces différents sujets dans les diverses hypothèses. La Bulgarie et le Canada se référèrent encore plus exclusivement au même type de situation et posèrent en critère, la première la responsabilité de l'Etat ayant causé le dommage, et le deuxième l'identité entre titulaire de l'obligation enfreinte et titulaire de la responsabilité. La Pologne n'envisagea pratiquement que le seul protectorat. En revanche, la Hongrie, n'ayant en vue que

[356] Hackworth, *op. cit.*, vol. V, Washington, U.S. Government Printing Office, 1943, p. 594 et 595.

[357] SDN, *Bases de discussion..., Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 21.

[358] *Ibid.*, p. 18.

le cas d'un Etat fédéral où les Etats membres ne possèdent pas « la capacité de droit international », affirma sur ce fondement la responsabilité de l'Etat fédéral. L'Italie et la Norvège essayèrent elles aussi de séparer le cas de l'Etat fédéral et reconnurent la responsabilité de ce dernier pour les faits des Etats fédérés. L'Afrique du Sud, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Grande-Bretagne, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas affirmèrent en termes généraux la responsabilité de l'Etat ayant assumé la représentation ou la responsabilité de la conduite des relations étrangères d'une autre unité politique, en soulignant parfois (Belgique) qu'il s'agissait d'une responsabilité « indirecte » [359]. On a déjà mentionné, au paragraphe précédent, la réponse des Etats-Unis d'Amérique. Enfin, parmi les autres, la réponse du Gouvernement suisse se distinguait par sa clarté d'idées :

[...] La responsabilité internationale de l'Etat fédéral est de même ordre et de même étendue que celle de l'Etat unitaire.

Le droit constitutionnel suisse [...] permet à la Confédération d'assumer, sur le plan international, la responsabilité des actes contraires au droit des gens qui seraient relevés à la charge des cantons [360].

Une confirmation plus récente de la position du Gouvernement helvétique à ce sujet a été d'ailleurs donnée par M. Petitpierre, chef du Département politique, dans la déclaration faite en 1955 au Conseil national à l'occasion de l'*Affaire de la légation de Roumanie à Berne* :

La Confédération n'aurait à intervenir que si un acte contraire au droit international avait été commis par une personne engageant sa responsabilité, c'est-à-dire par une personne agissant pour son compte. Ce pourrait être, soit une autorité fédérale comme le Conseil fédéral, soit les autorités de police bernoises. Bien que celles-ci ne relèvent pas de la Confédération, il faut admettre qu'en ce qui concerne la surveillance des ambassades et légations et leur activité dans l'incident de la Légation de Roumanie elles agissaient pour le compte de la Confédération. Donc, vis-à-vis de l'extérieur, la Confédération pourrait être tenue responsable d'un dommage causé par une faute de la police bernoise [361].

179. En dépit de l'état de confusion relative qu'on a pu constater dans les réponses des gouvernements à un questionnaire rédigé dans des termes équivoques, la conclusion qui se dégage de la pratique des Etats paraît être suffisamment certaine. Le principe que l'Etat fédéral doit répondre des actions et omissions qui réalisent un manquement à ses obligations internationales, sans distinguer si ces agissements émanent d'organes des Etats fédérés ou d'organes fédéraux, se révèle solidement ancré dans la conviction des Etats. Ce sont plutôt les opinions, très nombreuses, exprimées par la doctrine qui rendent moins claire la vision des choses à cause de divergences — souvent plus apparentes que réelles — qui se manifestent entre les différents courants, divergences qu'on trouve parfois reflétées dans les textes des différents projets de codification.

180. Un groupe important de juristes a avec réalisme pris comme objet de ses constatations le phénomène de l'Etat fédéral tel qu'il s'est développé dans les temps modernes un peu partout, et notamment sur le continent américain, c'est-à-dire comme un phénomène qui relève du droit constitutionnel, et non pas du droit international [362]. La structure fédérale leur apparaît comme une forme poussée de décentralisation. Ils voient donc logiquement le principe de la responsabilité de l'Etat fédéral, dans les hypothèses envisagées ici, comme étant la conséquence de l'attribution à cet Etat, du point de vue international, des actions et omissions des organes des Etats fédérés [363] — attribution se faisant au même titre que celle des comportements des organes de n'importe quel autre type de collectivité territoriale, d'une province, d'une région, etc. [364]. On retrouve l'influence de cette manière de voir dans la formule de l'article III du projet préparé par la Harvard Law School en 1929 [365], dans celles de l'article 14 de l'avant-projet révisé préparé en 1961 par M. García Amador à l'intention de la Commission du droit international [366], de l'article VII des Principes du droit international régissant, selon la conception

---

[359] Pour ces différentes réponses, voir SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 121 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 4.

[360] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 123 et 124. A la suite des réponses reçues, le Comité préparatoire comprit la nécessité de prévoir du moins des alinéas distincts pour des hypothèses distinctes, et formula en suivant ce critère la Base de discussion n° 23, dont le deuxième alinéa était libellé comme suit :

« Lorsqu'un même gouvernement est chargé de la conduite des relations étrangères de plusieurs Etats, la responsabilité [...] incombe à ce gouvernement commun ou central. » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 224, doc. A/CN.4/96, annexe 2.)

La Conférence de 1930 n'eut toutefois pas le temps d'examiner ce texte.

[361] Société suisse de droit international, *Annuaire suisse de droit international, 1956*, Zürich, vol. XIII, 1957, p. 175.

[362] L'article 2 de la Convention sur les droits et devoirs des Etats, adoptée à Montevideo en 1933 par la septième Conférence internationale des Etats américains, indique que l'Etat fédéral « constitue une seule personne vis-à-vis du droit international ». Eagleton (*The Responsibility of States... [op. cit.]*, p. 32) rappelle une note publiée par E. Clunet à propos de l'incident de la Nouvelle-Orléans dans le *Journal du droit international privé*, dans laquelle le juriste français notait déjà :

« Tout le monde reconnaît que, dans les rapports internationaux, l'Etat fédéral constitue un tout indivisible, chacun des Etats qui le compose s'étant absorbé en lui par un abandon complet de sa souveraineté externe, en ne conservant que son autonomie interne, dont l'appréciation ne regarde pas les autres Etats [...] dans l'Etat fédéral, l'unité est absolue au point de vue international. » (*Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée*, Paris, t. 18, 1891, p. 1156.)

[363] On a vu que c'est de cette conception que s'inspirait le message du président Harrison du 9 décembre 1891.

[364] Dans cet ordre d'idées, voir, quoique avec une netteté d'expression qui varie d'auteur à auteur, Donot, *De la responsabilité de l'Etat fédéral à raison des actes des Etats particuliers*, Paris, 1912, p. 7 et suiv.; Borchard, *The Diplomatic Protection... (op. cit.)*, p. 201 et 202, 226; Schoen, *op. cit.*, p. 28 et suiv.; Eagleton, *The Responsibility of States... (op. cit.), loc. cit.*; Hyde, *op. cit.*, p. 949; Fenwick, *op. cit.*, p. 297; Anzilotti, *Corso... (op. cit.)*, p. 391 et 432; Cavaglieri, *op. cit.*, p. 510; Ago, « La responsabilità indiretta... », *Archivio di diritto pubblico (op. cit.)*, p. 18 et suiv.; Cheng, *op. cit.*, p. 194, 195 et 197; Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico (op. cit.)*, p. 349; Schwarzenberger, *International Law (op. cit.)*, p. 625 et 626; Monaco, *op. cit.*, p. 376; Accioly, « Principes généraux... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 390 et 391; Sørensen, *op. cit.*, p. 224; Quéneudec, *op. cit.*, p. 70; Brownlie, *op. cit.*, p. 369 et 370; Amerasinghe, « Imputability... », *Revue égyptienne... (op. cit.)*, p. 119 et suiv.; Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 557 et 558.

[365] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 229, doc. A/CN.4/96, annexe 9.

[366] *Ibid., 1961*, vol. II, p. 50, doc. A/CN.4/134 et Add.1, additif.

des Etats-Unis d'Amérique, la responsabilité de l'Etat, préparés en 1965 par le Comité juridique interaméricain[367], et au paragraphe 170 de la *Restatement of the Law* de l'American Institute[368]. Dans toutes ces clauses, l'expression unique « subdivision », « subdivision politique » ou « unité politique » est censée couvrir également l'hypothèse d'une collectivité territoriale dans un Etat à structure unitaire et dans un Etat à structure fédérale. Rentre dans le même groupe aussi l'article 17 du projet préparé en 1961 par la Harvard Law School car, tout en prévoyant aussi bien le cas d'une « subdivision politique » que le cas spécifique d'un Etat ou d'une province membre d'un Etat fédéral, on y indique dans les mêmes termes que tout organe de cette subdivision ou de cet Etat membre doit être considéré, au sens du projet de convention, comme un « organe de l'Etat »[369].

181. Face à cette conception, on en trouve une autre dont les adeptes, à l'origine, ont vraisemblablement eu à l'esprit certaines situations concrètes telles qu'elles existaient à l'époque et qui leur étaient plus proches. Ces auteurs, et surtout les plus anciens d'entre eux, envisagent l'Etat fédéral beaucoup moins comme une unité ayant adopté une structure décentralisée que comme une « union » d'Etats — une association créée par un pacte entre des pays jadis souverains, soucieux de ne pas se laisser absorber entièrement dans l'union, de garder au moins quelques bribes de leur souveraineté internationale d'origine. Ainsi, suivant, l'opinion de ces auteurs, il faudrait tenir particulièrement compte de la possibilité que l'Etat membre d'un Etat fédéral ait, dans le cadre de ce dernier, une personnalité internationale propre, quoique limitée. Deux hypothèses seraient donc à envisager. La première serait celle d'une action ou omission des organes de l'Etat fédéré ayant trait à un domaine dans lequel cet Etat ne serait destinataire d'aucune obligation internationale s'adressant à lui-même : l'action ou omission en question ne saurait alors apparaître que comme le comportement d'un organe décentralisé de l'Etat fédéral — au même titre que le comportement des organes d'une commune. Sur ce point, la conclusion des auteurs de cette deuxième conception rejoint celle des auteurs de la première. En revanche, la seconde hypothèse viserait les actions ou omissions commises par des organes de l'Etat fédéré dans le secteur restreint où celui-ci apparaîtrait comme un sujet autonome de droits et devoirs internationaux. Dans ce cas, l'Etat fédéral ne saurait être considéré comme responsable pour un fait attribuable à lui-même; sa responsabilité internationale pourrait également être invoquée, mais à titre de responsabilité d'un sujet de droit international pour fait d'un autre sujet, donc de responsabilité « indirecte ». Sous ce deuxième aspect, la position d'un Etat fédéral par rapport à l'Etat fédéré s'apparenterait à celle de l'Etat protecteur par rapport à l'Etat protégé, ou à celle qui peut exister dans d'autres formes analogues de relations interétatiques[370]. Les opinions, au sein du groupe, divergent seulement quant à la justification de cette responsabilité indirecte, certains auteurs recherchant cette justification dans un rapport de représentation internationale qui s'instaurerait entre l'Etat fédéral et l'Etat fédéré, d'autres dans des raisons d'ordre différent (critère du contrôle, « Eingriffstheorie », etc.). On retrouve une influence de la manière de voir que l'on vient de résumer dans le premier alinéa de la règle IX du projet préparé en 1927 par l'Institut de droit international, qui distingue expressément les deux hypothèses en affirmant que

> L'Etat fédéral est responsable de la manière d'agir des Etats particuliers, non seulement si elle est contraire à ses propres obligations internationales, mais encore si elle l'est aux obligations internationales qui incomberaient à ces Etats[371].

On peut en dire autant de l'article 4 du projet établi en 1930 par la Deutsche Gesellschaft fûr Völkerrecht[372].

182. A bien réfléchir sur ces divergences d'opinion, cependant, on se rend compte qu'elles ne sont pas de nature à influencer la conclusion du problème qui nous occupe ici. On peut, si l'on veut, reconnaître que les distinctions considérées comme nécessaires par les

---

[367] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 160, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe XV.

[368] Voir ci-dessus p. 203, doc. A/CN.4/217/Add.2.

[369] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 151, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VII.

[370] La thèse ici résumée a été particulièrement développée par Triepel (*op. cit.*, p. 359 et suiv., 366 et suiv.), avec des références à la situation qui était alors celle de l'Empire allemand. Avec des nuances qui varient d'auteur à auteur, on peut citer, à l'appui de cette même conception, Strupp (« Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch...* [*op. cit.*], p. 109 et suiv.), Ch. de Visscher (« La responsabilité des Etats », *Bibliotheca Visseriana* [*op. cit.*], p. 105 et 106), Klein (*op. cit.*, p. 173 et suiv., 194 et suiv.), M. V. Polak (« Die Haftung des Bundesstaates für seine Gliedstaaten », *Oesterreischiche Zeitschrift für öffentliches Recht*, Vienne, vol. I [nouv. sér.], 1948, p. 382 et suiv.), Verdross (« Theorie der mittelbaren Staatenhaftung », *ibid.*, p. 395 et suiv., et *Völkerrecht* [*op. cit.*], p. 381 et 389), G. Barile (« Note a teorie sulla responsabilità indiretta degli Stati », *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Rome, vol. XXII, fasc. 3, 1948, p. 444 et 445), Schüle (*op. cit.*, p. 331), Levin (*Otvetstvennost gossoudarstv...* [*op. cit.*], p. 41 et suiv.), Münch (*op. cit.*, p. 240 et suiv., 243 et suiv.). Ce dernier auteur met aussi en évidence la possibilité d'une responsabilité directe de l'Etat fédéré dans certaines des hypothèses où les agissements de cet Etat auraient lieu à l'intérieur de sa propre sphère de compétence internationale.

Pour compléter le tableau, on peut encore mentionner ici les quelques auteurs qui présentent la responsabilité de l'Etat fédéral pour l'Etat fédéré comme étant, par rapport à toute situation possible, une responsabilité indirecte ou du fait d'autrui. Voir Ross, *op. cit.*, p. 262; Rousseau, *op. cit.*, p. 358; Cavaré, *op. cit.*, t. II, p. 433.

[371] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96, annexe 8.

[372] « Un Etat fédéral est responsable des Etats fédérés tant pour ses propres obligations de droit international que pour celles desdits Etats fédérés. » (*Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 156, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VIII.) Il est intéressant de noter la différence qui sépare, à ce sujet, les projets individuels des professeurs Strupp et Roth. L'article 5 du projet préparé en 1927 par le professeur Strupp (*ibid.*, p. 158, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe IX) mentionne la responsabilité de l' « entité supérieure » pour les actes de l' « entité inférieure ou protégée » par rapport aux trois hypothèses d'une fédération, d'une confédération et d'un protectorat, globalement présentées comme des hypothèses d' « Etats non unitaires ». L'article 5 du projet établi en 1932 par le professeur Roth (*ibid.*, annexe X) ne se réfère pas expressément à la responsabilité de l'Etat fédéral pour des faits des organes de l'Etat fédéré, qu'il assimile évidemment aux faits des organes fédéraux, tandis qu'il envisage la responsabilité de l'entité supérieure pour les actes de l'entité inférieure « dans le cadre d'une confédération ou de liens de dépendance régis par le droit international ».

adeptes du deuxième rapport doctrinal, quant à la nature de la responsabilité encourue par l'Etat fédéral pour l'Etat fédéré dans les différentes situations précitées, peuvent se défendre sur un plan théorique et dogmatique. On peut observer aussi, par ailleurs, que l'hypothèse d'un agissement émanant d'un organe de l'Etat fédéré et entraînant un manquement par cet Etat à une obligation internationale qui lui incombe directement en tant que sujet autonome de droit international est très peu susceptible de réalisation pratique. Les plus avisés et les plus modernes parmi les auteurs qui soutiennent la nécessité de la distinction considérée reconnaissent eux-mêmes la difficulté de prévoir un cas concret de fait internationalement illicite se produisant à l'intérieur de la minuscule sphère de capacité internationale que certains systèmes fédéraux laissent encore aux Etats fédérés. Ils indiquent aussi que l'on ne saurait en citer un seul exemple dans la pratique récente, et que la tendance évolutive du phénomène fédéral ne semble pas aller dans le sens d'un élargissement de cette sphère [373]. Tout ce que l'on peut dire, c'est que l'hypothèse envisagée ne peut pas être *a priori* exclue, car il faut se rappeler qu'il n'existe pas un type unique d'Etat fédéral dont la physionomie serait définitivement fixée : dans la réalité historique, il n'y a que des situations spécifiques ayant chacune leurs caractéristiques propres [374], et personne ne peut dire ce que seront les futures situations. Toutefois, tout cela, répétons-le, est sans pertinence par rapport à ce que nous recherchons actuellement. La question à l'examen est celle de la possibilité d'attribuer à l'Etat, du point de vue international, les actions ou omissions des organes d'institutions publiques distinctes de l'Etat. Plus spécifiquement, il s'agit pour nous de savoir si, sur le plan international, les comportements d'organes d'Etats fédérés qui se révèlent être en contradiction avec une obligation internationale de l'*Etat fédéral* doivent être considérés comme faits de l'Etat fédéral en tant que sujet de droit international. En d'autres termes, l'Etat fédéral est-il susceptible d'enfreindre ses propres obligations internationales par l'action ou omission de personnes qui ne sont pas ses propres organes, mais les organes des Etats fédérés? Voilà la question à laquelle nous avons à répondre — et la réponse, on l'a vu, ne fait pas de doute. C'est, pour le moment, tout ce qui nous intéresse. La Commission aura certainement la possibilité, au moment où elle s'occupera des cas de responsabilité d'un sujet de droit international pour faits d'un autre sujet de droit international, de prendre aussi en considération les hypothèses éventuelles de responsabilité de l'Etat fédéral pour une violation, par un Etat fédéré, d'une obligation internationale incombant directement à ce dernier. Elle pourra alors choisir de se servir d'une formule susceptible d'englober aussi cette hypothèse, pour théorique qu'elle apparaisse. Quant à notre problème actuel, il tient exclusivement dans les limites qu'on vient de définir, et il ne se pose pas, au regard d'un Etat fédéral, dans des termes autres qu'au regard d'un Etat unitaire décentralisé suivant des critères différents.

183. Quelques considérations rapides seront suffisantes pour indiquer que ce que l'on a dit à propos de la possibilité d'attribuer à l'Etat sujet de droit international les comportements d'organes d'institutions publiques distinctes, qu'elles soient spéciales ou territoriales, vaut nécessairement aussi pour les organes de l'administration autonome d'une colonie, ou, plus généralement, d'un territoire extérieur à celui de l'Etat, mais soumis à la souveraineté de ce dernier [375]. De nos jours, cette question a perdu une grande partie de son intérêt, le phénomène colonial étant heureusement en voie de disparition. Néanmoins, des exemples existent encore, et il n'y aurait certainement aucune raison de libérer l'Etat métropolitain de la responsabilité liée aux agissements illicites des organes de l'administration de la colonie. Evidemment, aux fins de l'examen actuel, nous n'avons à tenir compte, ni du cas où l'administration de la colonie est confiée directement à des organes appartenant à l'appareil de l'Etat métropolitain, ni de celui où le pays dépendant reste quand même un Etat distinct, possédant sa propre personnalité internationale (protectorat et situations analogues). Dans le premier cas, l'attribution à l'Etat des faits de l'administration coloniale n'est qu'une application de l'attribution à l'Etat des faits de ses organes proprement dits; dans le deuxième, par contre, une responsabilité internationale de l'Etat dit « supérieur » pour des faits d'organes de l'Etat dépendant ne peut être envisagée, on l'a dit, qu'à titre de responsabilité indirecte. L'hypothèse qui reste, et à laquelle il faut se référer, est celle d'un pays qui ne forme pas, en droit international, un sujet distinct de la métropole, mais qui est soumis à une administration séparée et autonome. La pratique des Etats, quoique peu étoffée, ne laisse pas de doute quant à la possibilité de considérer comme faits de l'Etat métropolitain les agissements d'une telle administration séparée, et d'en tirer éventuellement la conséquence d'une responsabilité internationale de l'Etat métropolitain. Le 11 mai 1891, M. Ribot, ministre français des affaires étrangères, parlant au Sénat des difficultés opposées par la colonie de Terre-Neuve à l'exécution de l'arrangement franco-anglais du 11 mars 1891 concernant les pêcheries de Terre-Neuve, déclarait :

> On a rappelé que la colonie de Terre-Neuve avait montré à différentes reprises moins que de l'empressement [...] à se prêter à l'exécution des arrangements consentis par l'Angleterre [...]. Nous ne connaissons pas, quant à nous, la colonie de Terre-Neuve; nous ne la connaissons pas en tant que pouvoirs publics; nous ne connaissons que l'Angleterre; c'est elle que nous considérons comme garante et comme responsable vis-à-vis de nous de la conduite de sa colonie [...]
>
> [...] et si [...] la colonie de Terre-Neuve venait à se soustraire ultérieurement aux obligations que l'Angleterre a contractées, nous considérerions, et l'Angleterre considère assurément, qu'il serait de son devoir et de son honneur de prendre toutes les mesures législatives nécessaires pour vaincre les résistances de la colonie et assurer l'exécution pleine et intégrale de la sentence [376].

[373] Voir Münch, *op. cit.*, p. 240 et 241.

[374] Voir à ce sujet les pertinentes observations de Reuter dans *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 100.

[375] Par exemple les mandats B et C de l'ancienne Société des Nations, et peut-être aussi certains des territoires sous tutelle encore existants.

[376] Voir Kiss, *Répertoire... (op. cit.)*, nº 935, p. 568. Les réponses de l'Australie, des Etats-Unis d'Amérique et de la Grande-Bretagne au point X de la demande d'informations du Comité préparatoire

Le critère général qu'on a pu individualiser comme inspirant toute la matière qui forme l'objet de cette section dicte d'ailleurs la solution à adopter à l'égard de cette question particulière.

184. Le critère général auquel l'on vient de se référer n'est, en conclusion, que le corollaire de cette unité de l'Etat du point de vue international, dont nous avons dit à plusieurs reprises qu'elle constituait l'aspect le plus marquant révélé par l'examen de la réalité des rapports interétatiques. En tant que sujet de droit international, l'Etat se présente comme une collectivité dotée de tout un complexe d'organismes œuvrant pour son compte. L'action de la collectivité se réalise certes, en tout premier lieu, par l'action des membres de l'organisation étatique proprement dite, mais à cette action il faut ajouter celle de l'appareil de toutes les autres institutions appartenant au même complexe, que le fondement de leur existence distincte soit la spécialité de leurs fonctions ou le milieu local ou territorial dans lequel elles agissent. On voit par là que la prévision faite au début de cette section était fondée. L'examen de la réalité de la vie internationale nous a prouvé que les actions et omissions émanant des organes de l'Etat n'épuisent pas la liste des faits susceptibles d'être attribués à l'Etat sujet de droit international. Les actions et omissions des organes de toutes les institutions publiques distinctes sont, elles aussi, à considérer comme des faits de l'Etat sur le plan international, comme des sources éventuelles d'une responsabilité internationale de l'Etat.

185. Compte tenu des analyses auxquelles on a procédé successivement dans le cadre de la présente section, la formule destinée à exprimer le principe d'ensemble qui s'en dégage nous semble devoir être, cette fois encore, d'autant plus efficace qu'elle saura être large et concise à la fois. Le libellé suivant est celui que nous proposons.

Article 7. — Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits d'organes d'institutions publiques distinctes

Est aussi considéré comme un fait de l'Etat sur le plan du droit international le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes qui, d'après l'ordre juridique interne de cet Etat, ont la qualité d'organe d'un établissement public ou d'une autre institution publique autonome, ou encore d'une collectivité publique territoriale (communes, provinces, régions, cantons, Etats membres d'un Etat fédéral, administrations autonomes de territoires dépendants, etc.), et qui, en l'occurrence, agissent en cette qualité.

5. Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits de particuliers exerçant en fait des fonctions publiques ou agissant en fait pour le compte de l'Etat

186. On a tenu compte, jusqu'ici, aux fins d'une attribution à l'Etat sujet de droit international, des actions ou omissions de personnes qualifiées, en droit interne, d'organes de l'administration étatique, ou bien d'organes des institutions publiques de caractère spécial ou territorial qui, de par leurs propres fonctions, complètent les fonctions d'intérêt public auxquelles pourvoit directement l'Etat lui-même. Tournons maintenant le regard vers des situations où l'on est en présence d'actions ou omissions de personnes ne revêtant aucune des qualités indiquées et qui, néanmoins, vu les conditions dans lesquelles ces actions ou omissions ont été commises et les buts poursuivis, sont elles aussi susceptibles d'être considérées comme des « faits de l'Etat » et d'engendrer une responsabilité internationale si elles constituent l'occasion d'un manquement à une obligation internationale.

187. Il y a, en effet, une série de situations diverses dans lesquelles un individu, ou même un groupe d'individus, n'ayant aucune qualité officielle d'après l'ordre juridique interne est en fait amené à exercer une fonction qui, normalement, devrait être remplie par un organe de l'administration de l'Etat ou de l'une des autres institutions ou collectivités publiques, ou bien est chargé d'assurer un service ou de remplir une tâche déterminée pour le compte de l'Etat, sans pour autant assumer la qualité de fonctionnaire de ce dernier. C'est par rapport à de telles situations que la théorie du droit administratif de certains pays a forgé la notion de « fonctionnaire de fait » et a recherché une justification de cette définition tantôt dans l'idée d'apparence tantôt dans celle de nécessité, ou encore dans celle de gestion d'affaires. Disons tout de suite que ces différentes explications de la validité des actes accomplis dans de telles conditions et de la responsabilité qui peut en découler en droit interne à la charge de l'Etat ou d'autres institutions publiques n'ont de signification que dans le cadre national et sont sans rapport avec le problème de droit international qui nous occupe. La considération de ces actes comme « faits de l'Etat » sur le plan international est indépendante de leur attribution à l'Etat sur le plan du droit interne, même s'il peut souvent y avoir coïncidence entre les deux.

188. On donne parfois comme exemple de « fonctionnaire de fait » celui d'une personne qui a assumé des fonctions publiques sans en avoir été investie ou en vertu d'une investiture abusive, ou bien qui, tout en ayant été nommée régulièrement, a ensuite été suspendue de ses fonctions pendant la durée d'une procédure à sa charge. La personne, dit-on, n'a alors que l'apparence d'un fonctionnaire : si, de bonne ou de mauvaise foi, elle se conduit comme si elle occupait régulièrement son poste, ses actes ne sont pas les actes d'un fonctionnaire et ne sont même pas assimilables à ceux d'un fonctionnaire ayant dépassé les limites de sa compétence ou ayant agi en violation du droit, car une telle personne, au moment où elle agit, n'est pas fonctionnaire du tout. Son cas, toujours selon l'opinion à laquelle on se réfère, est celui d'un particulier qui exerce en fait des fonctions publiques. En dépit de cela, ses actes et ses décisions sont normalement considérés, en droit interne, comme valides à l'égard des tiers qui ont pu raisonnablement

---

de la Conférence de La Haye confirmaient expressément leur position quant à la responsabilité de l'Etat pour les agissements d'une colonie (voir SDN, *Bases de discussion...* [*op. cit.*], p. 121 et 122; et *Supplément au tome III* [*op. cit.*], p. 21). Les Etats-Unis modifiaient, par là, la position différente prise occasionnellement en 1881-1885 dans l'Affaire Tunstall avec la Grande-Bretagne (voir Moore, *A Digest... (op. cit.)*, p. 663 et 664).

ignorer la réalité de la situation [377]. Il n'est donc que normal que ces mêmes actes et décisions entrent en considération comme des comportements de l'Etat du point de vue du droit international. Cette conclusion en tant que telle est sans doute exacte; il est par contre permis de douter, du moins par rapport à certaines hypothèses, de l'exactitude de l'idée consistant à décrire un fonctionnaire nommé irrégulièrement comme un simple particulier exerçant en fait des fonctions publiques. Avant que sa nomination irrégulière n'ait été annulée, son cas semble, en effet, s'apparenter plutôt à celui d'un fonctionnaire proprement dit.

189. Quoi qu'il en soit, ce n'est certes pas là la plus typique des situations à l'ensemble desquelles on doit se référer ici. Il y a des circonstances où, pour une raison ou pour une autre, les autorités administratives régulières ont disparu. Au cours de la dernière guerre, par exemple, dans des pays belligérants ou autrement soumis à une invasion, des administrations locales se sont enfuies devant l'envahisseur ou, plus tard, devant les armées de libération. Il est arrivé, alors, que des personnes aient spontanément assumé, pour rendre service à la collectivité, la gestion provisoire de certaines affaires commerciales, ou que des comités de particuliers aient provisoirement pris en main la chose publique, émis des ordonnances, accompli des actes, administré des biens, prononcé des jugements, etc. [378]. Dans de pareilles circonstances, il arrive aussi que des particuliers assument spontanément des fonctions de caractère militaire : par exemple là où la population civile d'une ville menacée d'invasion s'arme et organise elle-même la défense du lieu [379]. Il y a d'autres situations où l'on déplore une carence des organes de l'administration due à des événements naturels : tremblement de terre, inondation ou autre forme de sinistre de grandes proportions. Là aussi, des particuliers, aucunement investis d'une fonction publique, peuvent être amenés à en assumer l'exercice pour faire marcher des services qui ne peuvent être interrompus, ou même qui doivent justement être assurés vu la situation exceptionnelle [380]. Certaines législations nationales prévoient comme obligatoire un tel exercice de fonctions publiques de la part de particuliers en cas de danger public, émeute, sinistre, et punissent même le manquement à de telles obligations [381].

190. Toujours dans le même contexte et aux mêmes fins, il y a lieu de mentionner les hypothèses, très diverses d'ailleurs, où des personnes physiques ou morales privées, tout en restant nettement telles, se voient confier par les pouvoirs publics l'exercice d'un service ou l'accomplissement d'une tâche déterminée. La gamme de ces hypothèses est très vaste : une entreprise privée est chargée, par exemple, d'assurer un service d'intérêt public dans le domaine des transports, des communications postales ou autres; des associations non officielles, ou encore des groupes de simples particuliers, sont utilisés en tant qu'auxiliaires des formations sanitaires officielles, des forces de police, des corps armés; les conducteurs de moyens de transport privés sont utilisés pour transporter des troupes en ligne, etc. [382]. Dans d'autres cas, des particuliers sont secrètement préposés à l'accomplissement de missions ou de besognes déterminées dont les organes de l'Etat estiment préférable de ne pas charger directement de vrais agents de l'Etat; des personnes sont envoyées, en tant que prétendus « volontaires », aider un mouvement insurrectionnel dans une pays voisin — et les exemples pourraient se multiplier [383].

191. Sur le plan interne, l'Etat assume fréquemment la responsabilité des infractions commises par des personnes privées qui exercent exceptionnellement des fonctions publiques en remplacement des fonctionnaires de droit qui omettent — ou ne sont pas à même — de les remplir.

[377] Voir, pour une analyse de ces situations du point de vue du droit interne, Jèze, *Principes de droit administratif*, 3e éd., Paris, 1930, t. II, p. 288; Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, 8e éd., Milan, 1958, vol. I, p. 306 et 307; Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1953, vol. I, p. 300 et suiv.; A de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1963, t. 1, p. 239; Alessi, *Principi di diritto amministrativo*, Milan, 1966, vol. I, p. 96 et suiv.; E. Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, tr. par M. Fromont, Bruxelles, Bruylant, 1969, p. 361; Giannini, *Diritto amministrativo*, Milan, 1970, vol. I, p. 272 et suiv.; et, pour une prise en considération desdites situations du point de vue du droit international, Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 90; Quéneudec, *op. cit.*, p. 45 et 46.

[378] Voir, pour des exemples, M. Waline, *Droit administratif*, 8e éd., Paris, Sirey, 1959, p. 401; Sayagués Laso, *op. cit.*, p. 301; Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, 10e éd., Naples, 1969, p. 147; de Laubadère, *op. cit.*, p. 240.

[379] Verdross (« Règles générales... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 466 et 467, et *Völkerrecht* [*op. cit.*], p. 350) rappelle l'article 2 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre [a], annexé à la Convention IV de La Haye du 18 octobre 1907, qui étend la considération comme « belligérant » à la population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser. Verdross indique que les agissements de cette population sont attribués à l'Etat et que ce dernier en est responsable. (D'un avis différent sont Morelli [*op. cit.*, p. 210] et Sereni [*op. cit.*, t. II, p. 513], mais on voit mal le fondement de leur opinion.) Des réflexions analogues peuvent être faites à l'égard de l'article 4, par. A, al. 6, de la Convention de Genève du 12 août 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre [b].

[a] Dotation Carnegie pour la paix internationale, *Les conventions et déclarations de La Haye de 1899 et 1907* (avec une introduction de J. B. Scott, New York, Oxford University Press, 1918, p. 107 et 108.

[b] Nations Unies *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 141

[380] Voir Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8e éd., Padoue, 1969, vol. I, p. 219; A. Grisel, *Droit administratif suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1970, p. 236 et 237.

[381] Mortati, *op. cit.*, p. 215 et 216.

[382] A des époques aujourd'hui révolues, il est aussi arrivé fréquemment que des gouvernements accordent à des compagnies privées des chartes les autorisant à accomplir des missions d'exploration et de colonisation de régions déterminées. On peut toutefois se demander si les compagnies « à charte » étaient encore des sociétés privées ou si les conditions prévues par la charte de concession ne les transformaient pas en des institutions publiques dépendant du gouvernement. Quoi qu'il en ait été, leurs agissements étaient considérés comme des faits susceptibles d'entraîner une responsabilité internationale de l'Etat. Voir, pour des exemples tirés de la pratique de la fin du siècle dernier (incidents anglo-français à propos de la Royal Niger Company dans le Niger et de l'East Africa Company dans l'Ouganda), Kiss, *Répertoire... (op. cit.)*, no 940, p. 571 et 572, et no 893, p. 518 et suiv.

[383] Dahm (*op. cit.*, p. 193) mentionne le cas de l'entrepreneur chargé, en pays occupé, de recruter, en violation du droit international, de la main-d'œuvre étrangère, ou celui du médecin chargé d'exécuter des expériences sur des prisonniers. D'autres auteurs, comme Sereni (*op. cit.*, t. III, p. 1512), citent surtout les cas de personnes privées ayant reçu secrètement la tâche d'accomplir des missions d'espionnage, de sabotage, de terrorisme, d'enlèvement de personnes, etc. — missions dont l'exécution constitue bien un agissement de l'Etat, même s'il est camouflé en acte privé.

De même, l'Etat est souvent considéré comme responsable de l'action des personnes physiques ou morales privées chargées d'assurer un service public déterminé, ou de celle d'individus ou de groupes chargés de remplir, pour le compte de l'Etat, une mission quelle qu'elle soit. L'Etat sujet de droit international doit à plus forte raison, semble-t-il, porter la responsabilité des comportements de ces différentes catégories de personnes quand il s'agit de comportements ayant trait à l'une des fonctions, tâches ou missions que l'on vient d'indiquer et quand de tels comportements ont abouti à un manquement à une obligation internationale dudit Etat. Le critère dont s'inspire le droit international (critère qui se dégage de plus en plus clairement au fur et à mesure que nous avançons dans notre analyse) veut qu'on tienne compte du caractère public de la fonction ou de la mission dans l'exercice de laquelle l'action ou omission contraire au droit international a été commise plutôt que du rattachement formel à l'organisation étatique de la personne ayant adopté les comportements en question. L'action de la personne investie de la façon la plus sûre de la qualité juridique d'organe de l'Etat n'est tout de même pas un « fait de l'Etat » lorsque l'individu-organe n'a agi qu'en tant que particulier. Parallèlement, il est logique que l'action d'un particulier qui, d'une manière ou d'une autre, exerce ainsi une fonction ou remplit une tâche de caractère manifestement public soit considérée comme une action à attribuer à la collectivité et puisse engager la responsabilité de l'Etat sur le plan international. On trouve, d'ailleurs, la confirmation du bien-fondé de cette conclusion dans la jurisprudence et dans la pratique internationales, même si la première surtout n'a eu qu'occasionnellement à s'occuper des agissements des personnes ou des groupes qui, en dépit du caractère différent des situations auxquelles on se réfère, peuvent être réunis sous la dénomination commune d'« organes de fait ». Les hypothèses qui se sont concrétisées dans la réalité de la vie internationale ont surtout été celles où les activités des personnes en question étaient plus particulièrement susceptibles d'amener ces dernières à rentrer en contact avec l'étranger. Ce sont, d'une part, les comportements de particuliers ou de groupes utilisés comme auxiliaires des forces de police ou des corps armés, ou envoyés comme « volontaires » dans des pays voisins, et, d'autre part, les agissements de personnes chargées de l'exécution de certaines missions, avouables ou non, en territoire étranger, que l'on a pris en considération pour les attribuer à l'Etat en tant que faits générateurs d'une responsabilité internationale.

192. Dans le cadre du premier groupe de situations, on mentionne souvent un cas remontant à la guerre hispano-américaine, mais qui ne fut jugé que le 30 novembre 1925 par un tribunal arbitral anglo-américain : l'*Affaire Earnshaw and others* (Zafiro *Case*). La question qui se posait dans le cas d'espèce revenait à savoir si l'on pouvait considérer comme fait de l'Etat le comportement de l'équipage d'un navire commercial américain. Les Etats-Unis d'Amérique faisaient valoir que le *Zafiro*, « immatriculé comme navire de commerce », devait être pris comme tel et ne pouvait pas « être considéré comme un navire public, de la conduite duquel les Etats-Unis pourraient être tenus pour responsables ». Le tribunal arbitral rejeta cette argumentation et affirma comme principe que la question de la responsabilité de l'Etat devait être décidée en fonction de la nature du service dans lequel le navire était engagé et du but dans lequel on l'employait. Il conclut que le comportement de l'équipage du *Zafiro* devait être attribué à l'Etat américain et engager la responsabilité de celui-ci, car ce navire, quel que fût son régime juridique, était utilisé comme ravitailleur pour les opérations de guerre maritime des Etats-Unis, et, à cette fin, son capitaine et son équipage étaient placés en fait sous les ordres d'un officier de la marine de guerre, mis à bord pour contrôler et diriger les mouvements du navire [384].

Une autre application du même principe se retrouve dans la décision sur l'*Affaire Stephens*, jugée le 15 juillet 1927 par la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique. Un ressortissant américain, Stephens, avait été tué par un dénommé Valenzuela, membre d'un groupe d'auxiliaires des corps armés mexicains. Se référant à ces auxiliaires, la Commission remarqua :

> Il est difficile de déterminer avec précision le statut de ces gardes en tant qu'auxiliaires irréguliers de l'armée, d'autant plus qu'ils ne portaient ni uniformes ni insignes, mais en tout cas ils « agissaient pour » le Mexique. (It is difficult to determine with precision the status of these guards as an irregular auxiliary of the army, the more so as they lacked both uniforms and insignia, but at any rate they were "acting for" Mexico.)

Sur ce fondement, la Commission conclut donc que Valenzuela devait être assimilé à un soldat, et que son action devait engager la responsabilité du Mexique [385].

On peut citer enfin le cas des prétendus volontaires envoyés par des puissances étrangères en Espagne pendant la guerre civile de 1936-1939, à propos desquels le délégué mexicain à la SDN, M. Fabela, indiquait :

> Pour pouvoir admettre que les soldats étrangers qui combattent en Espagne sont des volontaires, il serait indispensable de les considérer comme ayant abandonné leur pays contre la loi, c'est-à-dire en délinquants. Et vous savez tous que ces soldats n'ont pas été considérés comme tels, mais bien comme des héros qui ont mérité des félicitations chaleureuses de leur gouvernement. En conséquence, leurs actes sont des actes du gouvernement et engagent la responsabilité de celui-ci [386].

193. A propos du deuxième groupe de situations, on cite les affaires *Black Tom* et *Kingsland*, où il était question d'actes de sabotage commis aux Etats-Unis d'Amérique pendant la période de neutralité de ces derniers au cours de la première guerre mondiale; on prêtait ces actes à des saboteurs allemands. La Commission mixte des réclamations germano-américaine, instituée en vertu de l'accord du 10 août 1922, exclut, dans sa décision du 16 octobre 1930, la responsabilité de l'Allemagne, mais uniquement parce que la preuve n'avait pas été fournie que les incendies ayant causé des dommages étaient

[384] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1955.V.3), p. 160 et suiv. Sur l'affaire, voir les commentaires de T. Meron, *op. cit.*, p. 106.

[385] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 267.

[386] SDN, 18e Assemblée, Sixième Commission, Actes de la dix-huitième session ordinaire de l'Assemblée, Procès-verbal de la Sixième Commission, 1937 *(Journal officiel, Supplément spécial nº 175)*, p. 61.

vraiment dus à l'action des personnes soupçonnées de sabotage; autrement, l'attribution de cette action à l'Etat allemand n'aurait pas fait de doute [387]. Dans le même contexte, on se réfère aussi aux cas notoires d'enlèvement de personnes se trouvant sur le territoire d'un autre Etat. L'enlèvement de Cesare *Rossi*, résidant à Lugano, fut exécuté le 28 août 1928 par des personnes agissant, vraisemblablement, d'entente avec la police italienne. Ces personnes attirèrent Rossi à Campione, en territoire italien, où la police l'arrêta. Le 27 septembre, M. Motta, chef du Département politique fédéral suisse, déclara à ce sujet au Conseil fédéral :

... il résulte à l'évidence que des actes ont été accomplis sur territoire suisse par des agents de la police italienne ou par des personnes agissant de concert avec elle en vue de provoquer et d'assurer l'arrestation, sur territoire italien, de personnes recherchées en Italie. Le Conseil fédéral suisse voit dans ces agissements des actes portant atteinte à la sécurité territoriale de la Suisse et par conséquent contraires au droit international [388].

Dans sa réponse, datée du 1er octobre, le Gouvernement italien contesta l'accusation relative à une coopération de la police italienne et déclara n'avoir jamais eu l'intention de porter atteinte à la souveraineté territoriale de la Suisse. Les deux gouvernements maintinrent leur point de vue dans des nouvelles notes respectivement du 11 octobre et du 1er novembre. Malgré cette divergence concernant les faits, le principe de droit sur lequel le Gouvernement suisse s'appuyait, et que le Gouvernement italien ne contestait pas, comportait que la responsabilité de l'Italie aurait été engagée s'il avait été prouvé que les auteurs des agissements sur territoire suisse avaient agi d'entente avec la police italienne et pour le compte de celle-ci [389]. Une situation analogue devait se reproduire sept ans plus tard, lorsqu'un journaliste allemand réfugié en Suisse, Berthold *Jacob*, fut enlevé, le 9 mars 1935, par des personnes manifestement chargées de cette besogne par la Gestapo et transporté en Allemagne. A la suite des protestations du Gouvernement suisse, le Gouvernement allemand accepta de signer, le 25 juillet 1935, un compromis d'arbitrage [390]. Après la seconde guerre mondiale, en 1960, Adolf *Eichmann*, ressortissant allemand activement recherché pour crimes de guerre, fut retrouvé la nuit du 11 au 12 mai par un groupe de nationaux israéliens dans un faubourg de Buenos Aires où il s'était réfugié après avoir séjourné successivement dans différents pays. Enlevé par ces personnes, il fut transporté le 25 mai en avion en Israël pour y être jugé. Le Gouvernement israélien, autant dans sa correspondance diplomatique avec le Gouvernement argentin que, plus tard, devant le Conseil de sécurité, auprès duquel l'Argentine avait déposé un recours, soutint que cet enlèvement était l'œuvre d'un « groupe de volontaires » qui avaient agi spontanément sans que le Gouvernement israélien fut au courant. Il exprima néanmoins ses regrets pour « le cas où le groupe de volontaires aurait enfreint les lois argentines ou porté atteinte à la souveraineté argentine ». Le Gouvernement argentin, par contre, voyait dans cette même expression de regrets l'aveu, de la part du Gouvernement israélien, de sa responsabilité. Selon sa thèse, l'opération avait été menée en réalité par des émissaires secrets du Gouvernement israélien, et, même en admettant l'idée de volontaires ayant agi à l'insu du Gouvernement israélien, il demeurait néanmoins que ce dernier avait par la suite approuvé l'acte accompli au mépris de la souveraineté argentine et s'était solidarisé avec ses auteurs [391]. Le 23 juin 1960, le Conseil de sécurité adopta sa résolution 138 (1960), dans laquelle il attirait l'attention sur les dangers que comporterait la répétition d'actes comme celui-ci et demandait au Gouvernement israélien d'assurer au Gouvernement argentin une réparation adéquate conformément à la Charte des Nations Unies et aux normes du droit international [392]. Quelques années plus tard, l'ancien colonel *Argoud*, l'un des chefs de l'OAS, fut enlevé par quelques personnes dans un hôtel de Munich et transporté à Paris, où la police, alertée par un coup de téléphone anonyme, le retrouva ligoté dans une fourgonnette, dans une rue du centre. Elle l'arrêta et Argoud fut l'objet d'une procédure criminelle pour

[387] L'Allemagne elle-même, dans l'accord du 10 août 1922, s'était déclarée prête à réparer les dommages causés par les saboteurs allemands au cas où il aurait été prouvé que ces dommages avaient été vraiment causés par les personnes en question. Voir, pour un exposé des deux cas cités ici et pour le texte de la décision de la Commission mixte, *American Journal of International Law*, Washington, vol. 25, n° 1 (janvier 1931), p. 147 et suiv.

[388] Cité par Scheuner : « Der Notenwechsel zwischen der Schweiz und Italien in der Angelegenheit Cesare Rossi », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Berlin, t. I, 2e partie, 1929, p. 283.

[389] Après cet échange de notes, le conflit fut considéré comme liquidé en fait. Voir, sur cette affaire, Ch. Rousseau, « L'aménagement des compétences en droit international », *Revue générale de droit international public*, Paris, 3e série, t. IV, 1930, p. 445, note 71; et Scheuner, *op. cit.*, p. 280 et suiv.

[390] Cet arbitrage n'eut cependant pas lieu, et le différend suisse-allemand à propos de l'Affaire Jacob fut réglé, le 17 septembre 1935, par un accord extra-judiciaire entre les deux gouvernements, en vertu duquel Jacob fut remis aux autorités suisses et arrêté par ces dernières. Voir le texte du compromis d'arbitrage dans « Die deutsch-schweizerische Schiedsordnung im Falle Jacob », *die Friedens-Warte*, Genève, vol. 35, n° 4, 1935, p. 157 et 158; et dans *Revue générale de droit international public*, Paris, 3e série, t. X, n° 5 (sept.-oct. 1936), p. 638.

[391] Le Gouvernement argentin faisait ainsi sienne, en voie subordonnée, l'ancienne thèse suivant laquelle l'Etat répond parfois de l'acte du particulier lorsque, par une approbation donnée *a posteriori*, il endosse cet acte et le fait sien. Voir à ce sujet Eagleton, *The Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 79. Ce point sera repris plus loin lorsqu'on traitera des agissements des particuliers proprement dits.

[392] Le différend d'interprétation, à savoir si une telle réparation devait consister en la restitution d'Eichmann ou en des excuses de la part d'Israël, fut clos définitivement par un communiqué conjoint des deux gouvernements du 3 août 1960. Le texte de la résolution du Conseil de sécurité et celui du communiqué conjoint des deux gouvernements sont reproduits dans *International Law Reports*, Londres, vol. 36, 1968, p. 58 et suiv. Voir, pour une analyse détaillée de cette affaire, la chronique donnée dans *Revue générale de droit international public*, Paris, 3e série, t. XXXI, n° 4 (oct.-déc. 1960), p. 772 et suiv., et, pour ses aspects de droit international, les articles de P. O'Higgins : « Unlawful Seizure and Irregular Extradition », *The British Year Book of International Law, 1960*, Londres, 1961, p. 279 et suiv.; de H. Silving : « In Re Eichmann : A Dilemma of Law and Morality », *American Journal of International Law*, Washington, vol. 55, n° 2, avril 1961, p. 307 et suiv.; de J. E. S. Fawcett : « The Eichmann Case », *The British Year Book of International Law, 1962*, Londres, 1964, p. 181 et suiv.; et de L. Green : « Aspects juridiques du procès Eichmann », *Annuaire français de droit international, 1963*, Paris, vol. IX, 1964, p. 150 et suiv. Pour une bibliographie complète sur l'Affaire Eichmann, voir *International Law Reports*, Londres, vol. 36, 1968, p. 342 et suiv.

atteinte à la sécurité de l'Etat. L'affaire donna lieu à des discussions prolongées, aussi bien sur le plan politique interne allemand que sur le plan international; une certaine fraction du Bundestag souleva, en effet, la question de la responsabilité internationale de la France pour cet enlèvement et demanda une enquête en faisant pression sur le Gouvernement allemand pour qu'il exige la restitution du colonel Argoud. En décembre 1963, celui-ci se décida à formuler une requête en ce sens auprès des autorités françaises. Le Gouvernement français dénia toute participation à l'enlèvement. Un autre échange de notes eut lieu entre les deux gouvernements, après quoi un échange de lettres personnelles entre les chefs des deux Etats semble avoir mis fin à l'incident [393].

194. On s'est borné à citer, pour chacun des deux groupes de situations décrites à la fin du paragraphe 191, des cas ayant fait l'objet d'une décision arbitrale internationale ou ayant donné lieu à des prises de position définies en termes de droit dans la correspondance diplomatique entre les Etats intéressés. Il va sans dire que, vu le nombre et la variété des situations qui peuvent entrer en considération, il serait aisé de relever d'autres cas concrets, récents même, surtout dans le domaine très varié des agissements en territoire étranger de personnes ou de formations liées en fait, sinon formellement, avec l'Etat. On pourrait rappeler également certaines prises de position notées parfois lors d'incidents occasionnés par des comportements de la presse, de la radio, de la télévision, etc. Il est arrivé que le pays qui se sent lésé ait prétendu à une responsabilité internationale pour de tels comportements et invoqué comme argument à l'appui le fait que, dans le pays où ils s'étaient produits, la presse et les autres moyens d'information de masse n'étaient pas libres et dépendaient effectivement du gouvernement [394]. Les activités déplorées ne devraient alors pas être considérées comme des faits de simples particuliers, mais comme des faits de personnes agissant en réalité à l'instigation et pour le compte du gouvernement. Il ne semble pas nécessaire, cependant, de s'attarder à relever d'autres exemples concrets d'application du principe formant l'objet de la présente section, ce principe étant pratiquement incontesté. L'attribution à l'Etat, sujet de droit international, du comportement de personnes agissant en fait pour son compte ou sur son instigation (sans pour cela avoir ni acquérir la qualité d'organes, pas plus de l'Etat lui-même que d'une institution officielle distincte affectée à un service public ou remplissant une fonction publique) est unanimement soutenue par les auteurs de droit international qui ont traité la question [395].

195. On voudrait parfois rapprocher des situations examinées ici le cas de certaines institutions prises en considération à la section 4 du présent rapport, tels les partis uniques, qui, dans divers pays, remplissent des fonctions publiques particulièrement importantes. Là où elles existent, de semblables institutions sont, cependant, de véritables institutions publiques, bien que distinctes de l'Etat; les fonctions publiques qu'elles remplissent sont statutairement des fonctions qui leur sont propres, et non pas des fonctions de l'Etat qu'elles exerceraient pour le compte de celui-ci. On ne peut donc pas assimiler ces institutions à des particuliers ou à des groupes privés agissant plus ou moins occasionnellement pour le compte de l'Etat ou en remplacement de ses organes.

196. Nous ne pensons pas non plus que l'on puisse rapprocher le cas des « fonctionnaires de fait » du cas de ceux qu'on appelle souvent les « gouvernements *de facto* ». Le fonctionnaire de fait présuppose l'existence d'un gouvernement en fonctions et d'un appareil étatique qui en dépend, des membres duquel il remplace ou complète l'action dans certaines circonstances — en restant en dehors dudit appareil, mais en se conduisant en fait comme s'il en faisait partie. Le gouvernement *de facto* est lui-même, au contraire, un appareil étatique, ayant remplacé, pour des raisons qui peuvent d'ailleurs varier, l'appareil étatique préexistant. On désigne parfois comme « gouvernement *de facto* » — ou aussi comme « gouvernement *de facto* général » — un gouvernement qui, sans être investi selon des formes constitutionnelles prévues à l'avance, a pris entièrement et définitivement le pouvoir, le gouvernement précédent ayant disparu. La qualification en question n'est alors que l'expression de l'existence d'un problème de légitimité concernant l'origine du nouveau gouvernement — d'un problème qui ne subsiste, d'ailleurs, que pour autant qu'on se place du point de vue d'une règle constitutionnelle qui, vraisemblablement, cessera elle-même d'exister, remplacée par une règle nouvelle écrite ou non écrite [396]. Mais

[393] Les deux lettres étaient respectivement datées du 18 février et du 8 avril 1964. Au sujet de l'Affaire Argoud, voir les renseignements donnés dans la *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Stuttgart, vol. 25, n° 2, mai 1965, p. 295 et suiv.; *ibid.*, 1967, p. 188 et 189; et A. Cocatre-Zilgien, *L'Affaire Argoud*, Paris, 1965.

Sur les problèmes de responsabilité internationale en cas d'enlèvements effectués par de prétendus particuliers, voir B. de Schutter, « Competence of the National Judiciary Power in Case the Accused has been Unlawfully Brought within the National Frontiers », *Revue belge de droit international*, Bruxelles, vol. 1965-I, 1965, p. 97 et suiv.; N. Ronzitti, « La cattura di un individuo all'estero : In margine al caso Argoud », *Rivista di diritto internazionale*, Milan, vol. XLVIII, fasc. 1, 1965, p. 64 et suiv.

[394] Voir aussi, pour des exemples tirés de la pratique, Friedmann, « The Growth of State Control... », *The British Year Book... (op. cit.)*, p. 145 et suiv.; Zellweger, *op. cit.*, p. 40 et suiv.; Münch, *op. cit.*, p. 233 et 234; Quéneudec, *op. cit.*, p. 54. L'un des cas les plus récents que l'on cite est celui d'un article publié en 1964 dans les *Izvestia*, qui donna lieu à une protestation du Gouvernement allemand, l'article étant considéré injurieux pour le Président de la République fédérale, M. Luebke. Les excuses présentées à l'ambassade d'Allemagne à Moscou par un rédacteur du journal furent acceptées par le Gouvernement fédéral. Voir *Revue générale de droit international public*, Paris, 3e série, t. XXXV, n° 4 (oct.-déc. 1964), p. 922 et 923.

[395] Voir, à ce sujet, Anzilotti, *Corso... (op. cit.)*, p. 387; Verdross, *Völkerrecht (op. cit.)*, p. 380; Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 90 et suiv.; Cheng, *op. cit.*, p. 196 et 197; Morelli, *op. cit.*, p. 191; Sereni, *op. cit.*, t. III, p. 1512; Dahm, *op. cit.*, p. 193; Münch, *op. cit.*, p. 199; Quéneudec, *op. cit.*, p. 47 et suiv.; Ténékidès, « Responsabilité internationale », *Répertoire de droit international (op. cit.)*, p. 787; Vitta, « Responsabilità degli Stati », *Novissimo Digesto Italiano (op. cit.)*, p. 735.

[396] Cet aspect a été mis en évidence depuis longtemps dans la jurisprudence internationale. Voir, par exemple, la décision du 17 octobre 1923 de l'arbitre Taft dans l'Affaire Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada Claims (Tinoco Case), dans Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 375 et suiv., notamment p. 381 et 382. Voir aussi les autres cas cités par Cheng, *op. cit.*, p. 188 et 189.

tout cela est sans pertinence quant aux problèmes de la responsabilité internationale, pour lesquels nulle différence ne peut être faite entre un Etat régi par un gouvernement *de facto* et un Etat régi par un gouvernement *de jure*. Un Etat dont le gouvernement a été créé dans la pleine observance des formes constitutionnellement prévues et un Etat où le gouvernement est issu d'un changement révolutionnaire se trouvent confrontés avec la responsabilité internationale exactement dans les mêmes conditions et aux mêmes titres [397]. L'organisation de l'Etat est là dans un cas comme dans l'autre; les personnes faisant partie de cette organisation ne sont pas moins des « organes » et de vrais organes parce que le gouvernement a une origine *de facto* plutôt que *de jure* [398]. Leur cas n'a donc rien à voir avec celui de simples particuliers exerçant en fait une fonction publique ou remplissant en fait une mission pour le compte de l'Etat. La question peut présenter des aspects moins simples dans les cas où la qualification de « gouvernement de fait » est attribuée rétroactivement par un gouvernement régulier reconstitué à un gouvernement instauré précédemment sur son territoire à la suite d'une révolution ou d'un coup d'Etat, ou à l'instigation d'un Etat étranger occupant le territoire et désireux de s'en servir comme d'une *longa manus* pour ses propres fins. Des problèmes complexes de responsabilité directe ou indirecte et des problèmes de succession de gouvernements pourront alors se poser, mais il s'agit de problèmes de nature spéciale qu'il faudra examiner dans un contexte autre que celui des questions rentrant dans le cadre de la présente section.

197. Ces dernières précisions faites, il semble possible de passer, maintenant, à la formulation du projet d'article devant exprimer le principe mis en évidence dans les paragraphes qui précèdent. Compte tenu des constatations ci-dessus et de la nécessité de se servir d'une formule globale susceptible de comprendre toute une variété de situations, nous proposons le texte suivant :

Article 8. — Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits de particuliers exerçant en fait des fonctions publiques ou agissant en fait pour le compte de l'Etat

Est aussi considéré comme un fait de l'Etat sur le plan du droit international le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes qui, quoique formellement dépourvus, d'après l'ordre juridique interne de l'Etat, de la qualité d'organes de celui-ci ou d'une institution publique distincte, exercent en fait des fonctions publiques ou agissent en fait pour le compte de l'Etat.

[397] Voir, dans ce sens, Borchard, *The Diplomatic Protection... (op. cit.)*, p. 205 et suiv.; Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 89 et suiv.; J. Spiropoulos, *Die de facto-Regierung im Völkerrecht (Beiträge zur Reform und Kodifikation des Völkerrechts*, n° 2), Kiel, Verlag des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1926, p. 172 et suiv.; Anzilotti, *Corso... (op. cit.)*, p. 167; Verdross, « Règles générales... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 336 et 337, et *Völkerrecht (op. cit.)*, p. 322; Cheng, *op. cit., loc. cit.*; Schwarzenberger, *International Law (op. cit.)*, p. 135; Sereni, *op. cit.*, t. III, p. 1508; Quéneudec, *op. cit.*, p. 46.

[398] De Laubadère (*op. cit.*, p. 240) donne comme exemples le gouvernement de la défense nationale constitué en France en 1870 et le gouvernement provisoire établi aussi en France en 1944. Il met justement en évidence que les fonctionnaires de l'Etat sous de tels gouvernements étaient des fonctionnaires de droit, non pas de fait.

6. Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits d'organes mis à sa disposition par un autre Etat ou par une organisation internationale

198. La détermination progressive des faits qui, du point de vue du droit international, sont à considérer comme « faits de l'Etat », susceptibles d'entraîner, le cas échéant, la responsabilité internationale de ce dernier, nous a amenés à établir une série de points. En premier lieu, il y a une constatation de base à faire : les actions ou omissions des personnes qui, dans le cadre de l'ordre juridique interne, se qualifient d'organes de cet Etat et qui, en l'occurrence, agissent en cette qualité constituent des faits de l'Etat sur le plan du droit international. Nous avons vu aussi que cette conclusion s'imposait sans qu'il y ait à faire de distinctions, entre ces actions ou omissions, selon l'appartenance de leurs auteurs à l'une ou à l'autre branche des pouvoirs étatiques, leur position de supérieur ou de subordonné, la nature de leurs fonctions, ou le lieu où ces fonctions s'exercent. On a constaté ensuite qu'il fallait aussi considérer comme faits de l'Etat, du point de vue du droit international, les actions et omissions des personnes qui, toujours dans le cadre de l'ordre juridique interne, se qualifiaient d'organes d'institutions publiques distinctes de l'Etat : établissements publics, institutions publiques autonomes, collectivités territoriales, etc. On a également vu qu'il y avait lieu d'ajouter à cet ensemble les actions et omissions des particuliers qui, dans des circonstances spéciales, exercent en fait des fonctions publiques ou agissent en fait pour le compte de l'Etat. Pour épuiser la liste, il nous reste à prendre en considération un groupe spécifique d'agissements : ceux qui émanent d'organes mis à la disposition d'un Etat par un autre Etat ou par une organisation internationale.

199. Une première précision s'impose afin de bien déterminer le sujet qu'il s'agit d'aborder. Les situations auxquelles on veut se référer sont celles où un Etat ou une organisation internationale mettent l'un de leurs organes, individuel ou collectif, à la disposition d'un autre Etat — cela pour que ce dernier puisse l'utiliser dans son propre cadre, lui faisant remplir, en liaison avec son propre appareil, une tâche ou une fonction publique déterminée ou assurer un service public pour lesquels sa propre organisation n'est pas adéquatement ou suffisamment outillée. Une distinction nette sépare donc ces situations de celles où des organes d'un Etat remplissent certaines de leurs propres fonctions qui, normalement ou exceptionnellement, doivent être exercées en territoire étranger : de telles fonctions sont et restent des fonctions de l'Etat d'appartenance desdits organes, et aucun lien ne s'établit alors entre ces derniers et l'appareil de l'Etat sur le territoire duquel ils agissent.

200. Cela dit, il est facile de prévoir les cas possibles d'un « prêt » d'organes d'un Etat à un autre Etat ou d'une organisation internationale à un Etat. Un Etat met à la disposition d'un autre un contingent de sa police ou de ses forces armées pour que, joint aux forces de l'Etat bénéficiaire du prêt, il aide cet Etat à mater une insurrection ou à résister à une agression extérieure; il lui envoie une section de ses services sanitaires, hospi-

taliers ou autres comme aide en cas d'épidémie ou autre fléau naturel; il autorise certains de ses fonctionnaires à gérer sur le territoire d'un Etat tiers un service d'un autre Etat lorsque, pour une raison ou pour une autre, les fonctionnaires de ce dernier sont dans l'impossibilité de le faire; il détache auprès de lui des techniciens de son administration pour aider à l'organisation ou à la réadaptation d'un service, à l'implantation d'installations, à la programmation et à la mise en œuvre d'une réforme de structure, etc. Il va sans dire que des prestations analogues peuvent être fournies non pas par un autre Etat mais par une organisation ou institution internationale. Et point n'est besoin de souligner que des situations de ce genre peuvent devenir de plus en plus fréquentes dans le cadre élargi des programmes d'assistance bilatérale ou multilatérale.

201. Le problème se pose donc de savoir si les agissements de ces organes « prêtés » ou « mis à la disposition »[399], de ces « transferred servants », comme on dit chez les auteurs de langue anglaise[400], doivent être attribués, sur le plan international, à l'Etat dans le cadre duquel ils sont affectés à l'exercice de fonctions déterminées. La réponse ne semble pas faire de doute. S'il s'agit d'organes qui, tout en appartenant à un Etat déterminé (ou à une organisation internationale), sont réellement *mis à la disposition* d'un autre Etat — sont vraiment placés, aux fins de leur utilisation pour une période plus ou moins longue, sous l'autorité et les ordres de celui-ci —, les actions et omissions qu'ils peuvent commettre dans de telles conditions ne peuvent être attribuées qu'à ce dernier Etat. Il est bien entendu que le principe est susceptible de modalités d'application diverses. Il se peut que l'organe d'un Etat soit mis temporairement à la disposition exclusive d'un autre Etat et qu'il cesse alors toute activité pour le compte de son Etat d'appartenance. Il se peut, par contre, que la possibilité donnée à un autre Etat d'utiliser les services d'un tel organe ne soit pas astreignante au point d'empêcher l'organe de continuer à agir parallèlement, mais séparément, en tant qu'organe de son propre Etat. Il faudra alors vérifier, dans chaque cas d'espèce, pour le compte de qui et sous l'autorité de qui l'on aura commis une action ou omission déterminée. On peut envisager que l'Etat à la disposition duquel un Etat étranger aurait mis une personne appartenant à son organisation attribue un poste à cette personne dans son propre appareil, de sorte que, à un moment donné, celle-ci serait, en même temps et formellement, l'organe de deux Etats différents[401]. Si cela était, les actions et omissions commises par la personne en question dans l'exercice d'une fonction de l'Etat bénéficiaire seraient des faits de cet Etat au titre d'actions ou omissions d'organes proprement dits. Si, par contre, la même personne n'était pas comptée formellement au nombre des organes de l'Etat bénéficiaire, ses agissements seraient toujours à considérer comme des faits de cet Etat, mais alors plutôt au même titre que les actions ou omissions de particuliers exerçant en fait des fonctions étatiques, car la qualité d'organe revêtue dans le système juridique de l'Etat d'origine est dépourvue de valeur pour le système juridique de l'Etat bénéficiaire. Quoi qu'il en soit, la conclusion fondamentale ne change point : on attribue à un Etat les actions ou omissions des organes mis à sa disposition par d'autres sujets de droit international si en fait ces actions ou omissions ont été commises dans l'exercice d'une fonction de cet Etat et sous son autorité réelle et exclusive. La réponse à la question posée au début de ce paragraphe reste donc positive dans toutes les différentes hypothèses ici envisagées.

202. Ce n'est pas par hasard, cependant, que nous avons rappelé constamment, en formulant l'hypothèse d'organes « prêtés » d'Etat à Etat, une condition essentielle pour que l'attribution des agissements de ces organes à l'Etat bénéficiaire du « prêt » puisse avoir lieu et pour que les conséquences qui en découlent en matière de responsabilité internationale soient justifiées. Dans l'exercice des fonctions qui lui sont confiées dans le cadre du système d'un autre Etat, l'organe « prêté », tant qu'il l'est et pour autant qu'il agisse en tant que tel, doit relever réellement et uniquement de l'autorité de cet autre Etat. Ce n'est que si cette condition est réalisée, d'ailleurs, que l'on peut véritablement parler d'un organe d'un Etat « mis à la disposition » d'un autre Etat. Il est évident, par exemple, que la condition indiquée n'est pas remplie là où un Etat admet que des organes d'un Etat étranger — par exemple des troupes d'un Etat avec lequel il a conclu un traité d'alliance défensive — stationnent sur son territoire et y agissent, mais toujours en qualité d'organes dudit Etat étranger[402]. En outre, il est indispensable de souligner que les situations auxquelles l'on entend se référer ne sont pas non plus assi-

[399] L'expression « organes mis à la disposition » (d'un autre sujet de droit international) se trouve employée, par exemple, dans l'arrêt du Tribunal civil de Tunis concernant l'Affaire Trochel (*Recueil Dalloz de doctrine, de jurisprudence et de législation*, Paris, 1953, p. 564) et dans un rapport du 18 juillet 1960 du Secrétaire général de l'ONU concernant la Force des Nations Unies au Congo (*Documents officiels du Conseil de sécurité, quinzième année, Supplément de juillet, août et septembre 1960*, doc. S/4389). J.-P. Ritter (« La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale », *Annuaire français de droit international, 1962*, Paris, 1963, *Annuaire..., 1962*, Paris, 1963, vol. VIII, p. 444) se sert aussi bien de cette même expression que de celle d' « organes prêtés ».

Nous nous référons ici uniquement aux cas où le bénéficiaire d'un « prêt » d'organes de la part d'un autre Etat ou d'une organisation internationale est un Etat, car l'objet unique du présent projet est précisément la responsabilité des Etats. Mais il est évident que le cas peut aussi se présenter où, à l'inverse, c'est une organisation internationale qui est le bénéficiaire d'un prêt d'organes de la part d'un Etat; un problème de responsabilité internationale peut alors se poser en ce qui concerne cette organisation. Il sera même utile de voir comment ont été réglés certains de ces cas dans la pratique, car il peut en résulter une confirmation indirecte du principe affirmé ici.

[400] Voir Brownlie, *op. cit.*, p. 376.

[401] En dépit de cette situation formelle, la personne en question n'agira, en réalité, que pour un seul des deux Etats ou, en tout état de cause, dans des conditions distinctes pour l'un et pour l'autre. Sa situation ne doit pas être confondue avec celle d'un organe « commun », prévu comme tel par un accord entre deux Etats. Les agissements d'un organe commun sont en même temps le fait de chacun des deux Etats, et sont par conséquent susceptibles d'entraîner parallèlement leur responsabilité internationale.

[402] Ritter remarque : « Un Etat demeure responsable des actes de ses forces armées, pour autant qu'il en a conservé le commandement et s'en est réservé le contrôle, même si, dans le cadre d'une alliance ou d'une intervention sollicitée, il les a mises au service des intérêts d'une puissance amie. » (*op. cit.*, p. 455.)

milables à celles où un Etat, en vertu d'un rapport de dépendance, de protectorat, de mandat, d'occupation militaire, d'union inégale, ou autre, est obligé de tolérer que l'action de son propre appareil soit écartée et remplacée, dans des proportions plus ou moins étendues, par celle de l'appareil d'un autre Etat. Dans ces cas, quel que soit le langage parfois employé pour sauver certaines apparences, l'Etat supérieur, protecteur, occupant, etc., ne met pas du tout ses propres organes à la disposition de l'Etat subordonné, protégé, occupé... Ce qu'il fait en réalité, c'est remplacer, dans des secteurs déterminés, l'activité des organes de cet Etat par celle de ses propres organes, lesquels continueront à agir sur ses instructions à lui. Il n'y a donc aucun « prêt », aucune véritable « mise à la disposition » d'un Etat de personnes appartenant à l'appareil d'un autre Etat. Il y a plutôt un transfert de fonctions, mais en sens inverse : on soustrait aux organes de l'Etat territorial certaines fonctions qu'ils sont normalement chargés de remplir et on en transfère l'exercice à des organes d'un autre Etat, qui y pourvoiront sous l'autorité et le contrôle de celui-ci. Les actions ou omissions des organes en question sont alors manifestement, du point de vue international, des actions et omissions de leur Etat d'appartenance — de l'Etat dit « supérieur » —, et elles comportent donc, le cas échéant, une responsabilité internationale de cet Etat. Une distinction de base est donc à marquer entre les différentes situations dans lesquelles des organes d'un Etat peuvent être amenés à exercer des fonctions dans un autre Etat; et cette distinction se répercute nécessairement sur la solution à donner au problème de la détermination de l'Etat auquel les agissements de pareils organes doivent être attribués. Le critère pour l'attribution à un Etat plutôt qu'à l'autre des actions et omissions des personnes en question n'est ni celui de leur appartenance d'origine à un appareil étatique déterminé, ni non plus — ou, plutôt, n'est pas seulement — celui du cadre dans lequel leur activité se déroule effectivement. L'élément décisif est celui de l'autorité de laquelle relève réellement leur action au moment où elles agissent. Si à ce moment-là elles se trouvent vraiment à la disposition d'un autre Etat, si elles opèrent sous l'autorité de ce dernier, leurs actions et omissions sont attribuées à cet Etat et peuvent le rendre internationalement responsable; si elles continuent d'agir sous l'autorité et suivant les instructions de leur propre Etat, c'est ce dernier qui doit être considéré comme l'auteur de leurs agissements et qui en répond sur le plan international [403].

203. Le principe que l'on vient d'énoncer nous paraît confirmé par la jurisprudence et par la pratique internationales. La première, à vrai dire, n'a que très rarement eu affaire au problème évoqué ici. On peut cependant rappeler la sentence arbitrale rendue le 9 juin 1931 dans l'*Affaire Chevreau* par l'arbitre Beichmann, nommé par le compromis signé à Londres le 4 mars 1930 entre la France et le Royaume-Uni [404]. Un ressortissant français résident en Perse, Julien Chevreau, avait été arrêté en 1918 par les forces du corps expéditionnaire britannique du général Dunsterville, qui opérait près des rives de la Caspienne, et ensuite détenu et déporté parce que suspect d'intelligence avec l'ennemi. L'arbitre, chargé au premier chef d'établir si les mesures prises contre Chevreau l'avaient été dans des circonstances justifiant une réclamation en droit international, devait trancher en particulier la question de savoir si la Grande-Bretagne était tenue de l'indemniser pour la perte de certains biens, livres et documents qui, aux dires de Chevreau, se seraient trouvés dans son logement lors de son arrestation et qui auraient été volés ou se seraient perdus ensuite à cause d'un manque de vigilance des autorités consulaires britanniques. En fait, les livres et les documents de Chevreau avaient été envoyés, sur la demande du consul de France à Recht, à ce moment-là absent de Perse, au consul de Grande-Bretagne, qui, en l'absence du premier, était le gérant du consulat de France. L'arbitre repoussa, dans sa décision, la réclamation française, en indiquant

> que le Gouvernement britannique ne saurait être tenu responsable d'une négligence dont son consul, en sa qualité de gérant du consulat d'une autre puissance, aurait pu se rendre coupable [405].

La situation du cas d'espèce rentrait donc précisément dans l'une des hypothèses formulées plus haut [406] : celle où l'organe d'un Etat est chargé de gérer, en pays étranger, un bureau d'un autre Etat, à la place d'un organe de ce dernier Etat, qui se trouve dans l'impossibilité d'exercer lui-même ses fonctions. Et la conclusion de l'arbitre, qui excluait la possibilité d'attribuer à la Grande-Bretagne une négligence commise par un organe de l'Etat britannique à un moment auquel il exerçait une fonction pour le compte de l'Etat français, était manifestement basée sur la reconnaissance du principe qui, à notre avis, régit la matière : une action ou omission commise par l'organe d'un Etat dans l'exercice de fonctions pour le compte d'un autre Etat (au profit duquel il a été chargé d'opérer) doit être considérée, sur le plan international, comme étant le fait de cet autre Etat.

204. L'analyse de la pratique des Etats est également révélatrice des critères à suivre en la matière ici examinée. Le principe de la responsabilité de l'Etat pour les faits d'organes mis à sa disposition par un autre Etat pour être employés comme auxiliaires de ses propres organes a été clairement soutenu par le Gouvernement du Salvador dans l'*Affaire Gattorno*, qui donna lieu à un échange de notes entre le Gouvernement italien et celui du Salvador

---

[403] Il est à remarquer que, en dépit de la distinction qui les sépare, aussi bien l'une que l'autre des deux hypothèses évoquées ici sont des hypothèses de responsabilité directe, c'est-à-dire de responsabilité pour ses propres faits. Elles ne doivent donc pas être confondues à leur tour avec les hypothèses de responsabilité indirecte ou pour faits d'autrui qui, comme on le verra plus loin, existent là où les membres de l'appareil d'un Etat déterminé continuent à remplir eux-mêmes leurs propres fonctions tout en étant placés sous le contrôle et les directives d'un Etat étranger.

Il semble également opportun de mettre en évidence que la conclusion ici indiquée en ce qui concerne la responsabilité internationale endossée par un Etat dans les situations qu'on vient de décrire ne saurait être affectée par la conclusion — qui pourrait être différente — adoptée ou imposée sur le plan interne en ce qui concerne la responsabilité civile ou administrative.

[404] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1), p. 1115 et 1116.

[405] *Ibid.*, p. 1141.

[406] Voir ci-dessus par. 200.

en 1872-1873. Le ressortissant italien Gattorno, demeurant à Amapala (Honduras), avait subi des dommages du fait des troupes d'un général hondurègne, Streber, qui commandait un corps armé que le Gouvernement salvadorègne avait mis à la disposition du Honduras en tant que « forces auxiliaires ». Le chargé d'affaires italien au Guatemala, M. Anfora, s'adressa en premier lieu au Gouvernement salvadorègne pour obtenir la réparation des dommages subis par M. Gattorno. A l'appui de sa demande il remarquait que

A l'époque où Amapala fut occupée et où furent commis les actes de violence déplorés, le général Streber était le commandant en chef de l'avant-garde salvadorègne d'Orient et dépendait du Ministère de la guerre du San Salvador, ainsi qu'on peut le relever d'un rapport envoyé par lui le 8 mai, publié dans la Gazette officielle du 16 du même mois [407].

Cependant, le Gouvernement salvadorègne répondit à M. Anfora que les agissements du corps commandé par le général Streber étaient le fait du Honduras, et que ce dernier pays devait donc en porter la responsabilité. A cette fin, le Gouvernement salvadorègne indiquait que

Les documents publiés dans les journaux officiels de cette République et de celle du Honduras prouvent qu'aux mois de mai et juin l'action des armées salvadorègnes cessa d'avoir caractère international dès le moment où elles touchèrent au territoire du Honduras, puisqu'elles se mirent à la disposition du gouvernement provisoire de M. Arias en tant qu'« armées auxiliaires ». Partant, le général Streber occupa le 8 mai le port d'Amapala en qualité de commandant en chef de l'avant-garde de l'armée salvadorègne auxiliaire du gouvernement provisoire du Honduras. Ceci est textuellement rapporté dans la capitulation faite le même jour avec le colonel Clotter, commandant d'Amapala, publiée au nº 53 du Bulletin officiel de cette République, le 16 mai de l'année courante.

Etant établi le caractère des forces salvadorègnes en tant qu'auxiliaires, même si M. Streber n'était pas un ressortissant hondurègne, je crois que V.S. conviendra avec moi que le responsable est le gouvernement *sous les ordres duquel* ces forces opéraient, et non pas celui du Salvador [408].

M. Anfora saisit alors le Ministère italien des affaires étrangères de la réponse du Gouvernement salvadorègne et proposa d'insister auprès de ce dernier pour qu'il fasse droit à la réclamation en faveur de M. Gattorno, quitte à se faire rembourser à son tour par le Gouvernement du Honduras. Mais le Secrétaire général du Ministère, M. Artom, n'accepta pas cette proposition et, dans sa réponse à M. Anfora, souligna que la règle applicable à la détermination de la responsabilité du fait de troupes envoyées par un gouvernement à un autre en tant qu'auxiliaires dépendait surtout des accords concrètement passés entre les deux gouvernements au moment où l'un avait octroyé à l'autre les troupes en question. Le Gouvernement italien semblait donc entrer, par là, dans les vues du Gouvernement salvadorègne, car c'était précisément des accords en question qu'il devait ressortir si les forces du général Streber opéraient vraiment pour le compte et sous les ordres du Gouvernement du Honduras, comme le Gouvernement salvadorègne l'affirmait. M. Anfora reçut donc l'instruction d'adresser sa réclamation au Gouvernement du Honduras, pour établir si ce dernier acceptait la responsabilité pour les agissements du général Streber [409].

205. Une prise de position dans le même esprit ressort de la lettre envoyée par M. Geoffray, ambassadeur de France à Madrid, à M. Cruppi, ministre français des Affaires étrangères, le 16 juin 1911. M. Geoffray y disait avoir répondu dans les termes suivants à une note du Ministre d'Etat espagnol, M. García Prieto, dans laquelle celui-ci se plaignait du comportement d'un officier français, M. Moreaux, mis par la France à la disposition du Gouvernement marocain :

En ce qui touche la présence du capitaine Moreaux dans le voisinage d'El Ksar, visée à la fin de votre lettre, permettez-moi cependant de vous faire observer qu'il s'agit là d'une méhalla chérifienne, commandée par un officier qui est régulièrement au service du Sultan. Nous n'avons donc pas à nous occuper de ses mouvements, qui, sans doute, lui ont été prescrits par le Gouvernement chérifien lui-même [410].

206. Il semble donc ressortir clairement de ces prises de position gouvernementales que l'action ou l'omission commise par un organe mis par un Etat à la disposition d'un autre Etat et agissant, en l'occurrence, pour le compte de cet autre Etat doit être attribuée à ce dernier. Une telle idée est néanmoins conditionnée, une fois de plus, par ce critère fondamental de l'effectivité que l'on retrouve constamment à la base des principes du droit international et dont s'inspire leur interprétation. La « mise à la disposition » doit être réelle, et non pas constituer une simple apparence. En d'autres termes, pour que l'attribution à l'Etat « bénéficiaire » se fasse, l'organe « prêté » par un autre Etat doit avoir été *réellement* placé sous l'autorité du premier et recevoir de lui les instructions relatives à son action. Là où, par contre, l'organe en question, tout en agissant sur le territoire d'un Etat étranger et au nom de celui-ci, n'agit en fait nullement sous l'autorité de cet Etat et suivant des instructions émanant de lui, le principe qu'on trouve affirmé est celui de l'attribution des agissements dudit organe à l'Etat auquel il appartient et duquel son action continue en fait de dépendre. L'Etat au nom duquel il n'opère que pour la forme n'est pas considéré, en droit international, comme l'auteur de ses agissements et n'en porte pas la responsabilité.

207. Il est intéressant d'examiner, à ce sujet, la position prise par le Gouvernement italien à l'occasion du différend relatif aux dommages causés par les troupes françaises lors du bombardement et de la prise de la ville de Sfax, en Tunisie. En juillet 1881, cette ville s'était insurgée contre le Bey. Le Gouvernement français, qui s'était engagé par le Traité de Casr Saïd à prêter son appui au Bey de Tunis « contre tout danger qui compromettrait la tranquillité de ses Etats », envoya des troupes pour mater l'insurrection. Lors de ces événements, de nombreux ressortissants italiens résidant à Sfax subirent des dommages; la maison consulaire elle-même fut occupée et il y eut mainmise sur ses archives.

---

[407] M. Anfora à M. Arbiju, 14 novembre 1872 (*Archivio del Ministero degli Affari Esteri italiano*, Serie Politica A, nº 1244).

[408] M. Caseres à M. Anfora, 23 novembre 1872 *(ibid.)*. C'est le Rapporteur spécial qui souligne.

[409] M. Artom à M. Anfora, 9 juillet 1873 (S.I.O.I. — C.N.R., *op. cit.*, p. 854). On ne connaît malheureusement pas la suite de l'affaire.

[410] Kiss, *Répertoire... (op. cit.)*, nº 926, p. 558.

Le Ministre italien des affaires étrangères, P.S. Mancini, chargea le consul général d'Italie à Tunis et, par son intermédiaire, l'agent consulaire italien à Sfax, d'établir le montant des dommages subis et de vérifier si ces dommages avaient été dus au bombardement ou bien aux pillages et aux vols perpétrés à la suite de l'abandon des habitations. Il voulait savoir, en particulier, si les auteurs des différentes actions préjudiciables étaient des insurgés tunisiens ou bien des soldats français, et notait que

> cette dernière hypothèse [...] serait d'une gravité et d'une importance particulières pour la définition des questions concernant la responsabilité pour le dommage causé [411].

M. Mancini entendait donc attendre le résultat de l'enquête demandée avant d'entreprendre une démarche officielle auprès du Gouvernement français. Une commission mixte d'enquête sur les faits de Sfax ayant été constituée entre-temps sur l'initiative de ce gouvernement, le délégué italien eut pour instruction de faire valoir que la commission avait comme tâche d'établir quels avaient été les auteurs des dommages, en distinguant

> la part de responsabilité qui, d'après les résultats des enquêtes, reviendra respectivement à la France et à la Tunisie, cette dernière pour ne pas avoir su empêcher la rébellion et la première pour avoir excédé dans les moyens d'offense et de répression [412].

Le Ministre Mancini, dans sa correspondance, insistait spécialement sur ce deuxième aspect, et soulignait que

> la grave responsabilité encourue en les circonstances par la France, du fait de ses troupes, semble être hors de doute [413].

Le Gouvernement français, de son côté, soutenait en premier lieu que les dommages subis par des ressortissants italiens étaient dus à des actes de guerre, pour lesquels, à son avis, aucune responsabilité ne se trouvait engagée; il se déclarait prêt, néanmoins, à accorder un dédommagement à titre gracieux. Il avançait en outre la thèse que, au cas où l'on aurait dû reconnaître une responsabilité, celle-ci aurait été à la charge de la Tunisie et non pas de la France [414]. Mais le Gouvernement italien maintint sa position et protesta contre la dissolution unilatérale de la commission d'enquête, déclarée par son président français avant qu'elle eût pu établir les responsabilités respectives de la Tunisie et de la France [415]. Le différend se prolongea durant deux ans. Le Gouvernement italien n'admettait que deux moyens pour le résoudre : ou bien le Gouvernement français ordonnait la reprise de l'enquête sur l'origine des dommages, ou bien il s'engageait à les réparer dans leur totalité, quitte à mettre au point de son côté avec le Bey la question de l'imputation du paiement. En 1883, le Gouvernement français fit savoir au Gouvernement italien que le Bey avait promulgué un décret accordant aux ressortissants italiens, *ex gratia*, une somme globale correspondant à la totalité des indemnités demandées par l'Italie. M. Mancini accepta, mais en faisant remarquer que la question de savoir si l'indemnité payée était imputée au trésor tunisien ou au trésor français ne concernait que la France et la Tunisie. Pour l'Italie, le paiement en question n'était que « l'exécution d'un engagement que le Gouvernement français a accepté envers nous [416] ».

208. Toujours dans ce contexte, certaines affirmations des membres de la Chambre des lords relatives à l'*Affaire Nissan* paraissent elles aussi instructives. M. Nissan, de nationalité britannique, réclamait des autorités de son pays une indemnité pour les dommages subis par l'hôtel qu'il possédait à Chypre, réquisitionné par les forces britanniques dans l'île entre le 29 décembre 1963 et le 27 mars 1964. Le Gouvernement britannique refusait tout dédommagement en alléguant comme motif que ses propres forces avaient été mises à la disposition du Gouvernement de Chypre pour aider ce dernier à rétablir la paix dans l'île. Le Gouvernement britannique prétendait donc — et c'est l'aspect qui nous intéresse — que les forces en question devaient être considérées comme des organes de l'Etat chypriote. A son avis, le cas de M. Nissan aurait été un cas de responsabilité de Chypre pour des dommages causés à un ressortissant étranger, et non pas un cas purement interne de responsabilité du Gouvernement britannique pour un préjudice

---

[411] S.I.O.I. — C.N.R., *op. cit.*, p. 855.

[412] *Ibid.*, p. 856.

[413] *Ibid.*, p. 855.

[414] Les tribunaux français ont souvent attribué à l'Etat protégé la responsabilité financière des dommages causés à des particuliers par des négligences de fonctionnaires de police français chargés de veiller à l'ordre public au nom du souverain local. Ces tribunaux invoquaient à l'appui de leurs décisions l'argument que les fonctionnaires en question agissaient pour le compte de l'Etat protégé, et non pas de l'Etat protecteur. On rappelle souvent, à ce sujet, les sentences du Tribunal civil de Tunis dans l'Affaire Trochel (*Recueil Dalloz de doctrine, de jurisprudence et de législation*, Paris, 1953, p. 564 et suiv., avec note de Ladhari) et celles du Tribunal administratif de la Seine (*ibid.*, 1959, p. 357 et 358, avec note de Silvera) et du Conseil d'Etat français (*Revue générale de droit international public*, Paris, 3e série, t. XXXIV, no 1 (janv.-mars 1963), p. 220 et 221, avec note de Rousseau) dans l'Affaire prince Sliman Bey. Dans un cas comme dans l'autre, le motif que les forces françaises assurant les services de sécurité exerçaient leurs fonctions en Tunisie par délégation de l'autorité beylicale et pour le compte de celle-ci fut considéré comme devant primer sur celui qu'on lui opposait, à savoir que lesdites forces dépendaient du Résident général et exécutaient les ordres de ce fonctionnaire français. (Voir aussi les cas cités par R. Drago : « La réparation des dommages causés par les attroupements et les attentats en Tunisie », *Revue tunisienne de droit*, Tunis, vol. I, no 2, avril-juin 1953, notamment p. 125 et suiv.) Toutefois, si la question de la responsabilité s'était posée non pas sur le plan interne, mais sur le plan international, il est fort douteux que le fait purement formel de la souveraineté au nom de laquelle étaient exercés les pouvoirs de police du Résident général et de ses subordonnés eût pu prévaloir sur le fait réel que ces services relevaient en fait du pouvoir de l'Etat protecteur et agissaient sous l'autorité et suivant les instructions de ce dernier. Il semble, d'ailleurs, que même sur le plan du droit interne le Gouvernement français ait adopté, plus récemment, une attitude se rapprochant de celle qui s'imposerait sur le plan du droit international. Après la cessation du protectorat sur le Maroc, le Gouvernement marocain ayant refusé d'indemniser les ressortissants français victimes d'attentats au temps du protectorat (car les services de sécurité étaient alors exercés par la France), le Gouvernement français, après une opposition initiale, paraît avoir accepté la thèse marocaine. Voir à ce sujet les débats à l'Assemblée nationale à propos d'une loi accordant une pension aux Français victimes d'attentats au Maroc, dans : France, *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires : Assemblée nationale*, Paris, 28 juillet 1959, année 1958-1959, no 52 A.N., p. 1509 et 1510; et *Annuaire français de droit international, 1959*, Paris, vol. V, 1960, p. 895 et 896.

[415] S.I.O.I. — C.N.R., *op. cit.*, p. 856 et 857.

[416] *Ibid.*, p. 857 et 858.

causé par ses agents à l'un de ses ressortissants. Toutefois, les tribunaux britanniques de première [417] et de deuxième instance [418], ainsi que les juges de la Chambre des lords [419], dans leurs différents « speeches », furent d'accord pour affirmer que l'action commise par les forces britanniques en prenant possession de l'hôtel du réclamant ne pouvait pas être attribuée au Gouvernement chypriote, lesdites forces n'ayant nullement agi, en l'occurrence, en qualité d'« agents » de ce gouvernement. Elles agissaient, en effet, sous commandement britannique, sans être soumises à un quelconque contrôle de la part du Gouvernement de Chypre et sans aucunement recevoir d'instructions de ce dernier [420].

209. Le principe de base qui ressort de l'ensemble de la pratique examinée paraît donc pouvoir se résumer dans les termes suivants : les comportements d'un organe prêté par un Etat à un autre sont attribués selon le droit international au deuxième Etat si la mise à la disposition de ce dernier est effective, c'est-à-dire si l'organe agit désormais sous l'autorité et suivant les instructions de l'Etat « bénéficiaire ». Ils sont, au contraire, attribués au premier Etat si le prêt n'est qu'apparent, s'il n'y a aucune mise réelle à la disposition du deuxième, car l'organe continue, en fait, d'agir sous le contrôle et suivant les instructions de son Etat d'appartenance.

210. La question qui nous occupe dans le cadre du présent rapport est uniquement celle de la responsabilité des Etats. Seule l'hypothèse de la responsabilité éventuelle d'un Etat pour les agissements d'organes mis à sa disposition par un autre Etat ou par une organisation internationale peut donc entrer en ligne de compte ici. Il ne semble cependant pas inutile d'indiquer qu'une confirmation du bien-fondé du principe énoncé au paragraphe qui précède est certainement fournie par la pratique relative aux cas d'actions ou omissions d'organes mis par des Etats à la disposition d'organisations internationales. Une fois de plus, le critère décisif pour la détermination de la responsabilité dans de tels cas se révèle être celui des conditions effectives dans lesquelles les actions ou omissions en question ont été commises. Là où la mise à la disposition de l'organisation d'organes étatiques a eu un caractère essentiellement formel et où ces organes ont continué en fait d'agir sous le seul contrôle et suivant les instructions de leur Etat, c'est ce dernier et non pas l'organisation qui a été tenu pour responsable de leurs agissements. Là où, par contre, des organes ont été vraiment placés par leurs Etats d'appartenance sous l'autorité exclusive de l'organisation et ont agi suivant des instructions émanant réellement de celle-ci, l'organisation elle-même s'est reconnue responsable et en a supporté les conséquences financières — cela, et la chose est à remarquer, sans qu'aucun des Etats membres n'ait soulevé pour autant des objections. La situation qui s'est produite respectivement en Corée et au Congo est particulièrement instructive à ce sujet.

211. Lors de l'action entreprise en 1950 en Corée au nom de l'ONU par des forces des Etats-Unis d'Amérique et de quelques autres pays, ces forces avaient été placées sous l'autorité d'un commandement unifié créé par le Gouvernement américain. C'est uniquement de ce dernier qu'elles recevaient les ordres « opérationnels » [421]. Abstraction faite, donc, de la question de savoir si la décision prise à cette occasion par le Conseil de sécurité était légale ou illégale (comme l'Union soviétique l'affirmait), ce qu'il importe de noter ici c'est que, dans le cas d'espèce, les forces envoyées en Corée n'avaient pas été effectivement placées sous la dépendance et les ordres de l'organisation au nom de laquelle elles agissaient. Les Gouvernements de l'Union soviétique, de la République populaire de Chine et de la République populaire démocratique de Corée soutinrent donc que la responsabilité pour les faits internationalement illicites qu'ils alléguaient comme perpétrés par des membres des forces américaines incombait exclusivement au Gouvernement des Etats-Unis. Et bien que ce dernier gouvernement affirmât que les protestations en question devaient être adressées à l'ONU et non pas à lui, il déclara néanmoins à plusieurs reprises que, au cas où les faits allégués dans lesdites protestations seraient établis par une enquête objective, il mettrait à la disposition de l'Organisation

[417] Voir jugement rendu par la Queen's Bench Division le 17 février 1967 (*The All England Law Reports, 1967*, Londres, vol. 2, p. 200 et suiv.).

[418] Voir jugement rendu par la Court of Appeal le 29 juin 1967 (*ibid.*, p. 1238 et suiv.).

[419] Voir jugement rendu par la House of Lords le 11 février 1969 (*ibid., 1969*, vol. 1, p. 629 et suiv.). Sur toute l'affaire, voir I. Brownlie, « Decisions of British Courts during 1968 involving Questions of Public or Private International Law », *The British Year Book of International Law, 1968-69*, Londres, 1970, p. 217 et suiv.

[420] Lord Reid, dans son exposé, observait que :

Les forces britanniques étaient censées agir sous commandement britannique, et rien ne donne à penser que le Gouvernement de Chypre eût sur elles un contrôle quelconque. (« The British forces were to act under British command, and there is no suggestion that the Cyprus Government had any control over them. »)

Lord Morris, de son côté, mettait en évidence que les forces britanniques n'étaient jamais devenues des « agents » du Gouvernement chypriote. Il n'y avait, notait-il, entre lesdites forces et ledit gouvernement aucun « relationship of principal and agent » (rapport de commettant à agent). L'exclusion de l'existence d'un quelconque rapport d' « agency » était également soulignée dans les exposés de lord Pearce, de lord Wilberforce et de lord Pearson. Ce dernier s'appuyait notamment sur le fait que les forces britanniques n'exécutaient aucunement des instructions du Gouvernement de Chypre.

Il est à remarquer que la suprême instance du Royaume-Uni maintint le principe de la responsabilité du Gouvernement britannique pour les dommages causés à M. Nissan par l'occupation de son hôtel par les troupes britanniques même pour la période comprise entre le 27 mars et le 5 mai 1964, c'est-à-dire à un moment où lesdites forces étaient devenues partie intégrante de la Force des Nations Unies à Chypre. Contrairement à la thèse soutenue par le Gouvernement, qui refusait de répondre des comportements d'un contingent devenu entre-temps part de la Force indiquée, et contrairement aussi aux décisions des tribunaux de première et de seconde instance (*The All England Law Reports, 1967*, Londres, vol. 2, p. 200 et suiv., 1238 et suiv.), la Chambre des lords affirma la responsabilité du Gouvernement britannique. De l'avis des lords, les accords intervenus avec les Nations Unies ne contenaient aucune clause d'où il ressortait que la Couronne avait été déchargée de sa responsabilité pour la continuation d'une action illicite commise par des forces qui ne cessaient pas d'être des soldats britanniques (*ibid., 1969*, vol. 1, p. 629 et suiv., notamment p. 646 et suiv.).

[421] Sur l'indépendance du « commandement unifié » par rapport à l'ONU, voir D. W. Bowett, *United Nations Forces : A Legal Study of United Nations Practice*, Londres, Stevens, 1964, p. 40 et suiv.; F. Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyde, Sijthoff, 1966, p. 41 et 98 et 99.

les fonds nécessaires pour réparer les dommages subis [422]. Il n'en résulte pas pour autant que l'Organisation comme telle ait jamais pris en considération une responsabilité quelconque pour les faits des forces qui opéraient en Corée sous le drapeau des Nations Unies.

212. La situation lors de l'intervention de l'ONU au Congo en 1961 était nettement différente. La Force des Nations Unies qui y agissait, bien que constituée par des contingents nationaux, était placée sous l'autorité d'un commandant nommé directement par l'Organisation et y opérait exclusivement sous les ordres de celle-ci. Ni les gouvernements des Etats qui avaient fourni les contingents ni le Gouvernement du Congo n'avaient la possibilité de donner des ordres « opérationnels » aux membres de la Force, et pas davantage celle de coopérer avec le Secrétaire général dans la direction des opérations. De surcroît, le coût des opérations était entièrement à la charge de l'Organisation. C'est donc à cette dernière que le Gouvernement belge s'adressa pour obtenir la réparation des dommages subis par des ressortissants belges du fait de membres de la Force, et l'Organisation admit sa propre responsabilité. Le différend entre le Gouvernement belge et l'ONU, prolongé par la difficulté de vérifier les faits, fut tranché à New York par un échange de lettres, datées du 20 février 1965, entre le Secrétaire général de l'ONU, U Thant, et le Ministre des affaires étrangères de Belgique, M. Spaak : le principe de la responsabilité de l'Organisation pour des préjudices injustifiables causés à des innocents par des « agents de l'ONU, » y était accepté et une indemnité forfaitaire y était accordée au Gouvernement belge [423]. La possibilité d'adresser une réclamation aux Etats qui avaient fourni les contingents ne semble même pas avoir été envisagée par la Belgique ou par l'Organisation. Des accords d'une teneur analogue à celui qui a été conclu avec la Belgique furent passés avec la Grèce le 20 juin 1966, le Luxembourg le 28 décembre 1966, et l'Italie le 18 janvier 1967 [424]. Le principe de la responsabilité de l'ONU pour des préjudices illicitement causés par des membres de la Force des Nations Unies au Katanga fut également énoncé au Parlement britannique par le Sous-Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères dans une déclaration du 7 mars 1962 [425].

213. Les auteurs de droit international qui ont examiné les problèmes formant l'objet de la présente section se déclarent en général — certains plus clairement que d'autres — en faveur des critères qui ressortent de la pratique internationale. Brownlie et Durante paraissent être les seuls qui traitent expressément de la responsabilité pour des comportements d'organes mis par un Etat à la disposition d'un autre. Brownlie, sans trop approfondir la distinction entre des situations différentes, affirme que, dans ces cas, c'est l'Etat à la disposition duquel ces organes se trouvent qui doit répondre de leurs actions et omissions. Durante, par contre, reconnaît l'importance

[422] Le Gouvernement de l'URSS envoya deux notes de protestation au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, respectivement en septembre et en octobre 1950 (Bowett, *op. cit.*, p. 57; Seyersted *op. cit.*, p. 110 et 11; M. Bothe, *Streitkräfte internationaler Organisationen*, Cologne, Heymanns, 1968, p. 68). Le Gouvernement américain refusa de les recevoir en indiquant qu'elles auraient dû être adressées au Conseil de sécurité. Toutefois, à la suite de la deuxième note, qui protestait contre le bombardement d'un aéroport en territoire soviétique, le représentant des Etats-Unis à l'ONU, M. Austin, envoya au Secrétaire général une lettre (*Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, cinquième année, Supplément de septembre à décembre 1950*, doc. S/1856) dans laquelle il admettait le fait du bombardement, dû à une erreur, assurait que des mesures disciplinaires seraient prises contre les pilotes responsables, exprimait ses regrets pour la violation de la frontière soviétique, et se déclarait prêt à fournir les fonds pour réparer les dommages causés à des biens soviétiques si ces dommages étaient prouvés par une commission des Nations Unies ou par une autre procédure appropriée. Le Ministre des affaires étrangères de la République populaire de Chine, outre les protestations et les réclamations adressées au Secrétaire d'Etat américain, envoya à plusieurs reprises au Secrétaire général des Nations Unies des télégrammes dénonçant le bombardement du territoire chinois par des avions des forces américaines en Corée (*ibid., Supplément de juin, juillet et août 1950*, doc. S/1722, S/1743; *ibid., Supplément de septembre à décembre 1950*, doc. S/1808, S/1857, S/1870, S/1876; A/1410). Toutefois, il ne prétendait par là à aucune responsabilité de l'Organisation : il demandait plutôt une condamnation des Etats-Unis de la part des Nations Unies. Le représentant américain à l'ONU se déclara une fois de plus prêt à verser au Secrétaire général les dommages-intérêts et à prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des responsables au cas où une commission d'enquête nommée par le Conseil de sécurité constaterait qu'une attaque aérienne en territoire chinois avait effectivement eu lieu (*Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, cinquième année, n° 35*, 493e séance, p. 25 et 26; *ibid., n° 41*, 499e séance, p. 11; *ibid., n° 43*, 501e séance, p. 4; *ibid., cinquième année, Supplément de juin, juillet et août 1950*, doc. S/1727; *ibid., Supplément de septembre à décembre 1950*, doc. S/1832, S/1813; *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Première Commission*, 439e séance, p. 647). En relation avec ces incidents, l'URSS présenta au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des projets de résolution visant à condamner le Gouvernement des Etats-Unis pour les faits commis et à le déclarer responsable pour les dommages causés à la République populaire de Chine (S/1745/Rev.1, A/C.1/660, A/1777). Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale rejetèrent ces propositions, non pas parce qu'on y tenait le Gouvernement des Etats-Unis pour responsable de faits commis par les forces qui agissaient en Corée sous le drapeau des Nations Unies, mais parce que les faits allégués n'avaient pas été prouvés (*Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, cinquième année, n° 43*, 501e séance; *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Première Commission*, 439e à 441e séances; *ibid., Séances plénières*, 328e séance).

[423] Il est à remarquer que l'opposition au paiement d'une telle indemnité par le représentant de l'URSS, M. Morozov, fut motivée non pas par une contestation en général du principe de la responsabilité de l'ONU pour des faits accomplis par des forces placées sous son autorité, mais pour la raison spécifique que la Belgique avait à ses yeux commis une agression contre la République du Congo et, en tant qu'agresseur, n'était fondée ni moralement ni juridiquement à présenter des revendications à l'ONU, que ce fût en son nom propre ou au nom de ses ressortissants (voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, vingtième année, Supplément de juillet, août et septembre 1965*, doc. S/6589).

Sur le différend avec la Belgique, voir P. de Visscher, « Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies », *Revue de droit international et de droit comparé*, Bruxelles, nos 3-4, 1963, p. 165 et suiv.; et J. J. A. Salmon, « Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965 », *Annuaire français de droit international, 1965*, Paris, vol. XI, 1966, p. 468 et suiv., 496 et 497.

[424] Le texte de ces accords a été publié dans Nations Unies, *Annuaire juridique, 1966* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F. 68.V.6), p. 41 et suiv.; *ibid., 1967* (numéro de vente : F. 69.V.2), p. 85 et suiv.

[425] Voir E. Lauterpacht, *The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law*, Londres, The British Institute of International and Comparative Law, 1962, p. 100. Sur la réparation payée par l'ONU au Comité international de la Croix-Rouge pour le meurtre, à Elisabethville, de trois membres du Comité, voir Seyersted, *op. cit.*, p. 195.

que revêt, à cette fin, le fait que l'activité de ces organes ait été dirigée et organisée par l'un ou par l'autre des deux Etats [426]. Parmi ceux qui prennent en considération la double hypothèse d'organes mis par un Etat à la disposition d'une organisation internationale et par une organisation à la disposition d'un Etat, Ritter est celui qui s'exprime avec le plus de netteté :

L'organisation ne répondra pas des actes de personnes soumises à l'autorité d'autres sujets de droit international, spécialement des Etats membres, même si ceux-ci ont fait agir ces personnes en accord avec l'organisation [427].

D'autre part, il observe :

Si les personnes chargées de l'exécution d'une opération décidée par une organisation internationale sont placées sous l'autorité exclusive de celle-ci, il est justifié de les qualifier agents de l'organisation, malgré leur qualité originaire d'agents d'Etats membres, et de déclarer leurs actes, y compris les actes illicites, imputables à l'organisation.

Réciproquement, si un agent de l'organisation est mis à la disposition d'un Etat, [...] *la responsabilité pour les actes de cette personne sera imputée à l'Etat ou à l'organisation suivant que l'agent considéré est tenu de se conformer* [...] *aux instructions de l'un ou de l'autre* [428].

D'autres juristes aussi, comme Seyersted [429], Bothe [430] et P. de Visscher [431], parviennent à des conclusions analogues. Ce dernier définit comme suit le critère décisif pour résoudre le problème de la responsabilité pour des forces armées prêtées par un Etat à une organisation internationale : est responsable celui des deux qui a la « maîtrise effective » de ces forces.

214. Qu'il s'agisse donc d'un « prêt » ou d'un « transfert » d'organes d'Etat à Etat, ou d'un Etat à une organisation internationale, ou d'une organisation internationale à un Etat, un critère unique s'impose : celui de faire assumer au sujet bénéficiaire du « prêt » ou « transfert » la responsabilité des violations éventuelles du droit international commises par l'organe mis à sa disposition, lorsque l'action de ce dernier est effectivement réalisée au nom et pour le compte dudit sujet et lorsque c'est de lui et de lui seul qu'émanent les directives d'une telle action. Comme on a pu le constater, si ce critère ne se trouvait pas confirmé par la pratique internationale, il s'imposerait déjà sur la base même de la logique juridique, de l'effectivité et de l'équité. Vu le nombre croissant de cas dans lesquels il peut être appelé à jouer à l'avenir, surtout dans les rapports entre Etats et organisations internationales, c'est faire œuvre de développement progressif du droit international que de le formuler nettement. Notre tâche actuelle revient donc à trouver une définition qui l'exprime d'une manière adéquate et qui indique en termes clairs la condition essentielle à laquelle est subordonnée la possibilité de considérer comme faits d'un Etat déterminé les actions et omissions d'une personne faisant partie de l'appareil d'un autre Etat ou, plus généralement, d'un autre sujet du droit international. Vu les différents éléments qui doivent entrer en considération, nous envisageons la formule suivante :

Article 9. — Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits d'organes mis à sa disposition par un autre Etat ou par une organisation internationale

Est de même considéré comme un fait de l'Etat sur le plan du droit international le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes qui ont la qualité d'organes dans le cadre de l'ordre juridique d'un autre Etat ou d'une organisation internationale et qui ont été mis à sa disposition, à condition que ces organes relèvent effectivement de l'autorité de l'Etat à la disposition duquel ils se trouvent et agissent selon des instructions émanant de ce dernier.

---

[426] Brownlie, *Principles... (op. cit.)*, p. 376; Durante, *Responsabilità internazionale e attività cosmiche*, Padoue, 1969, p. 40 et suiv.

[427] Ritter, *op. cit.*, p. 441.

[428] *Ibid.*, p. 444. C'est le Rapporteur spécial qui souligne.

[429] Seyersted, *op. cit.*, p. 117 et suiv.

[430] Bothe, *op. cit.*, p. 53 et suiv., 67 et suiv., 166 et suiv.

[431] P. de Visscher, *op. cit.*, p. 169.

RAPPORT DE LA COMMISSION À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

DOCUMENT A/8410/REV.1

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-troisième session
26 avril-30 juillet 1971

TABLE DES MATIÈRES

		Pages
Liste des abréviations		292
Chapitres	*Paragraphes*	
I. ORGANISATION DE LA SESSION	1-8	293
A. Composition de la Commission et participation à la session	2-3	293
B. Bureau	4	293
C. Comité de rédaction	5	293
D. Secrétariat	6	293
E. Ordre du jour	7-8	294
II. RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	9-60	294
A. Introduction	9-56	294
1. Résumé des débats de la Commission	9-39	294
2. Forme et structure du projet d'articles	40-50	298
3. Portée du projet d'articles	51-56	300
B. Recommandation de la Commission tendant à convoquer une conférence internationale sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales	57-59	301
C. Résolution adoptée par la Commission	60	301
D. Projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales		301
Première partie. — Introduction		301
Deuxième partie. — Missions auprès des organisations internationales		305
Troisième partie. — Délégations à des organes et à des conférences		329
Quatrième partie. — Dispositions générales		343
Annexe. — Délégations d'observation à des organes et à des conférences		354
Observations générales		354
Projet d'articles		356
III. ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX SUR LES SUJETS ACTUELLEMENT À L'ÉTUDE	61-113	358
A. Succession d'Etats: succession en matière de traités	62-70	359
B. Succession d'Etats: succession dans les matières autres que les traités	71-98	360
C. Responsabilité des Etats	99-105	364
D. Clause de la nation la plus favorisée	106-113	366
IV. QUESTION DES TRAITÉS CONCLUS ENTRE ÉTATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU ENTRE DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES	114-118	368
Annexe. — Rapport de la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales		368
V. AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	119-176	370
A. Développement progressif et codification des règles de droit international relatives aux voies d'eau internationales	119-122	370
B. Examen du programme de travail à long terme de la Commission	123-128	370
C. Organisation des travaux futurs	129-132	371
D. Problème de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international	133-134	372

Chapitres	*Paragraphes*	*Pages*
E. Coopération avec d'autres organismes	135-161	372
1. Comité juridique consultatif africano-asiatique	135-141	372
2. Comité européen de coopération juridique	142-153	373
3. Comité juridique interaméricain	154-161	374
F. Date et lieu de la vingt-quatrième session	162	375
G. Représentation à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale	163	375
H. Conférence commémorative Gilberto Amado	164-169	375
I. Séminaire de droit international	170-176	375

ANNEXES

Annexe I *. — Observations des Etats Membres, de la Suisse, et des secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA sur le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, adopté par la Commission du droit international à ses vingtième, vingt et unième et vingt-deuxième sessions . . . 376

Annexe II **. — Tableaux comparatifs de la numérotation des articles du projet provisoire (projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales) et de ceux du projet définitif (projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales) adoptés par la Commission . . . 454

* Faisait l'objet des documents multicopiés A/8410/Add.1 et A/8410/Add.2.

** Publiée à l'origine sous la cote A/C.6/L.821.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau international du Travail
CAEM	Conseil d'aide économique mutuelle
CEA	Commission économique pour l'Afrique
C.I.J.	Cour internationale de Justice
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CNUDCI	Comission des Nations Unies pour le droit commercial international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
IDA	Association internationale de développement
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des Etats américains
OECE	Organisation européenne de coopération économique (remplacée en 1961 par l'OCDE)
OIT	Organisation internationale du Travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OUA	Organisation de l'unité africaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SFI	Société financière internationale
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UPU	Union postale universelle

Chapitre premier

ORGANISATION DE LA SESSION

1. La Commission du droit international, créée en application de la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1947, a, conformément à son statut joint en annexe à ladite résolution et modifié ultérieurement, tenu sa vingt-troisième session à l'Office des Nations Unies, à Genève, du 26 avril au 30 juillet 1971. Les travaux effectués par la Commission au cours de cette session sont exposés dans le présent rapport. Le chapitre II du rapport, qui traite des relations entre les Etats et les organisations internationales, contient un exposé des travaux de la Commission sur cette question et un projet de 82 articles avec les commentaires y relatifs et une annexe, tels qu'ils ont été définitivement adoptés par la Commission. Le chapitre III contient un exposé de l'état d'avancement des travaux de la Commission sur les sujets ci-après, dont l'étude est en cours: 1) succession d'Etats: *a)* succession en matière de traités; *b)* succession dans les matières autres que les traités; 2) responsabilité des Etats; 3) clause de la nation la plus favorisée. Le chapitre IV est consacré à la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Le chapitre V porte sur l'organisation des travaux futurs de la Commission et sur un certain nombre de questions administratives et autres.

A. — Composition de la Commission et participation à la session

2. La Commission est composée des membres suivants:

M. Roberto AGO (Italie);
M. Fernando ALBÓNICO (Chili);
M. Gonzalo ALCÍVAR (Equateur);
M. Milan BARTOŠ (Yougoslavie);
M. Mohammed BEDJAOUI (Algérie);
M. Jorge CASTAÑEDA (Mexique);
M. Erik CASTRÉN (Finlande);
M. Abdullah EL-ERIAN (République arabe unie);
M Taslim O. ELIAS (Nigéria);
M. Constantin Th. EUSTATHIADES (Grèce);
M. Richard D. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique);
M. NAGENDRA SINGH (Inde);
M. Nikolaï OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques);
M. Alfred RAMANGASOAVINA (Madagascar);
M. Paul REUTER (France);
M. Shabtai ROSENNE (Israël);
M. José María RUDA (Argentine);
M. José SETTE CÂMARA (Brésil);
M. Abdul Hakim TABIBI (Afghanistan);
M. Arnold J. P. TAMMES (Pays-Bas);
M. Doudou THIAM (Sénégal);
M. Senjin TSURUOKA (Japon);
M. Endre USTOR (Hongrie);
Sir Humphrey WALDOCK (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord);
M. Mustafa Kamil YASSEEN (Irak).

3. Tous les membres ont participé à la vingt-troisième session de la Commission.

B. — Bureau

4. A sa 1087e séance, le 26 avril 1971, la Commission a élu le bureau suivant:

Président: M. Senjin Tsuruoka;
Premier Vice-Président: M. Roberto Ago;
Second Vice-Président: M. Milan Bartoš;
Rapporteur: M. José Sette Câmara.

C. — Comité de rédaction

5. A sa 1092e séance, le 4 mai 1971, la Commission a nommé un Comité de rédaction composé comme suit:

Président: M. Roberto Ago;

Membres: M. Gonzalo Alcívar, M. Erik Castrén; M. Taslim O. Elias, M. Richard D. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Nicolaï Ouchakov, M. Alfred Ramangasoavina, M. Paul Reuter, M. Endre Ustor et sir Humphrey Waldock.

M. Abdullah El-Erian a pris part aux travaux du Comité consacrés aux relations entre les Etats et les organisations internationales en sa qualité de Rapporteur spécial pour cette question. M. José Sette Câmara a également pris part aux travaux du Comité en sa qualité de Rapporteur de la Commission.

D. — Secrétariat

6. M. Constantin A. Stavropoulos, conseiller juridique, a assisté aux travaux de la Commission de la 1138e à la 1148e séances, tenues du 16 au 30 juillet 1971, et y a représenté le Secrétaire général. M. Anatoly P. Movchan, directeur de la Division de la codification au Service juridique, a représenté le Secrétaire général aux autres séances de la session et a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission. M. Nicolas Teslenko a exercé les fonctions de sous-secrétaire de la Commission.

M. Santiago Torres-Bernárdez, M. Eduardo Valencia-Ospina et Mlle Jacqueline Dauchy ont rempli les fonctions de secrétaires adjoints.

E. — Ordre du jour

7. La Commission a adopté pour sa vingt-troisième session l'ordre du jour ci-après:

1. Relations entre les Etats et les organisations internationales.
2. Succession d'Etats:
   a) Succession en matière de traités;
   b) Succession dans les matières autres que les traités.
3. Responsabilité des Etats.
4. Clause de la nation la plus favorisée.
5. Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.
6. Résolution 2669 (XXV) de l'Assemblée générale, concernant le développement progressif et la codification des règles de droit international relatives aux voies d'eau internationales.
7. Examen du programme de travail à long terme de la Commission.
8. Organisation des travaux futurs.
9. Coopération avec d'autres organismes.
10. Date et lieu de la vingt-quatrième session.
11. Questions diverses.

8. Au cours de la session, la Commission a tenu 62 séances publiques (1087e à 1148e séances). En outre, le Comité de rédaction a tenu 14 séances, le Groupe de travail des relations entre les Etats et les organisations internationales (voir ci-dessous par. 39) a tenu 18 séances, et la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (voir ci-dessous par. 114) a tenu 2 séances. La Commission a examiné tous les points de son ordre du jour sauf, faute de temps, les points 2 (Succession d'Etats: *a)* succession en matière de traités; *b)* succession dans les matières autres que les traités), 3 (Responsabilité des Etats) et 4 (Clause de la nation la plus favorisée). Toutefois, étant donné qu'à la présente session de nouveaux rapports ont été déposés par les rapporteurs spéciaux sur certaines des questions susmentionnées, la Commission a décidé d'exposer au chapitre III du présent rapport les progrès accomplis dans les travaux y relatifs grâce au dépôt desdits rapports.

Chapitre II

RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. — Introduction

1. — Résumé des débats de la Commission

9. A sa dixième session, en 1958, la Commission a soumis à l'Assemblée générale un projet sur les relations et immunités diplomatiques comprenant 45 articles. Le rapport sur les travaux de cette session précisait que le projet d'articles ne traitait que des missions diplomatiques permanentes [1]. Cependant, il était indiqué au paragraphe 52 que:

> En dehors des relations diplomatiques entre Etats, il existe aussi des relations entre les Etats et les organisations internationales. Il y a également la question des privilèges et immunités de ces organisations elles-mêmes. Toutefois, pour la plupart des organisations, ces questions sont régies par des conventions spéciales.

10. Par sa résolution 1289 (XIII), du 5 décembre 1958, l'Assemblée générale a invité la Commission

> à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisations internationales intergouvernementales, en temps opportun, après que l'étude des relations et immunités diplomatiques, des relations et immunités consulaires et de la diplomatie *ad hoc* aura été achevée par l'Organisation des Nations Unies, et à la lumière des résultats de cette étude ainsi que des débats à l'Assemblée générale.

11. A sa onzième session, en 1959, la Commission a pris acte de la résolution mentionnée ci-dessus et a décidé d'examiner la question en temps voulu [2].

12. A sa quatorzième session, en 1962, la Commission a décidé d'inscrire la question à l'ordre du jour de sa session suivante. Elle a nommé M. Abdullah El-Erian rapporteur spécial et l'a chargé de lui soumettre, à sa session suivante, un rapport sur la question [3].

13. A la quinzième session de la Commission, en 1963, le Rapporteur spécial a présenté un premier rapport sur les « Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales » [4], dans lequel il se livrait à une étude préliminaire du sujet visant à définir la portée de ce sujet et l'ordre des travaux futurs de la Commission sur celui-ci. A ses 717e et 718e séances, la Commission a procédé à une première discussion générale de ce rapport et a demandé au Rapporteur spécial de poursuivre son travail en vue d'un nouvel examen de la question à une date ultérieure [5].

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 92, doc. A/3859, par. 51.

[2] *Ibid., 1959*, vol. II, p. 128, doc. A/4169, par. 48.

[3] *Ibid., 1962*, vol. II, p. 211, doc. A/5209, par. 75.

[4] *Ibid., 1963*, vol. II, p. 167, doc. A/CN.4/161.

[5] *Ibid.*, p. 235, doc. A/5509, par. 66.

14. A la seizième session de la Commission, en 1964, le Rapporteur spécial a présenté un document de travail [6] sur la définition du champ du sujet et la méthode selon laquelle il convenait de le traiter. Ce document de travail contenait une liste de questions portant sur:

a) Le champ du sujet [interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale];

b) La manière de concevoir le sujet (la Commission devait-elle traiter la question comme un sujet indépendant ou en fonction de la manière dont elle aurait traité les autres sujets?);

c) La méthode selon laquelle traiter la question (convenait-il de donner la priorité à la question du « droit diplomatique » dans son application aux relations entre les Etats et les organisations internationales?);

d) L'ordre de priorité (devait-on aborder la question du statut des missions permanentes accréditées auprès des organisations internationales et des délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci avant la question du statut des organisations internationales et de leurs agents?);

e) La question de savoir si la Commission devait centrer avant tout ses travaux sur les organisations internationales de caractère universel, ou s'occuper également des organisations régionales.

15. Le Rapporteur spécial a informé la Commission qu'il avait engagé des consultations avec les conseillers juridiques de plusieurs organisations internationales [7]. A la suite de ces consultations, le Conseiller juridique de l'ONU a établi deux questionnaires et les a adressés aux conseillers juridiques des institutions spécialisées et de l'AIEA. Le premier questionnaire s'intitulait « Statut et privilèges et immunités des représentants des Etats membres auprès des institutions spécialisées et de l'AIEA », et le second « Statut et privilèges et immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA ». Après avoir reçu les réponses des organisations intéressées, le Secrétariat de l'ONU a publié en 1967 une étude intitulée « Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités » [8]. Ce document est appelé ci-après l'« Etude du Secrétariat ».

16. La conclusion à laquelle la Commission est parvenue en ce qui concerne le champ et la méthode de traitement du sujet est consignée dans le rapport sur les travaux de sa seizième session, dans les termes suivants:

> A ses 755e, 756e et 757e séances, la Commission a examiné ces questions, ainsi qu'un certain nombre d'autres questions connexes qui se sont posées dans le cadre du sujet. La majorité de la Commission, tout en reconnaissant en principe l'ampleur de la matière à étudier, a estimé que, dans l'immédiat, il conviendrait de donner la priorité à la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales [9].

17. Egalement à sa seizième session, en 1964, la Commission a adopté son programme de travail pour 1965 et 1966, dans lequel elle décidait d'achever l'étude du droit des traités et des missions spéciales pendant ces deux années. Cette décision a été prise eu égard, notamment, au fait que le mandat des membres de la Commission venait à expiration à la fin de 1966 et qu'il était souhaitable que dans l'intervalle la Commission se concentre sur l'étude de ces deux sujets. La question des missions spéciales a été choisie de préférence à celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales en raison de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale, en date du 5 décembre 1958 [10].

18. A la dix-neuvième session de la Commission, en 1967, le Rapporteur spécial a présenté un deuxième rapport sur les « Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales » [11]. Ce rapport comportait: *a)* un résumé des débats de la Commission à ses quinzième et seizième sessions, *b)* une discussion des problèmes généraux relatifs au droit diplomatique des organisations internationales, *c)* une étude de l'évolution de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales, *d)* un bref exposé des questions préliminaires que la Commission devrait discuter avant d'examiner le projet d'articles, et *e)* un projet de trois articles, de caractère introductif, contenant des dispositions générales. Toutefois, la Commission a consacré cette session presque entière à l'achèvement de ses travaux sur la question des missions spéciales et n'a donc pas été en mesure d'examiner le deuxième rapport du Rapporteur spécial.

19. A la vingtième session de la Commission, en 1968, le Rapporteur spécial a présenté un troisième rapport [12], contenant le projet d'une série complète d'articles, accompagnés de commentaires, relatifs à la situation juridique des représentants d'Etats auprès des organisations internationales. Ce projet d'articles était divisé en quatre parties, à savoir:

Première partie — Dispositions générales;

Deuxième partie — Missions permanentes auprès d'organisations internationales;

Troisième partie — Délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci;

Quatrième partie — Observateurs permanents d'Etats non membres auprès des organisations internationales.

20. Le troisième rapport contenait aussi un résumé du débat qui avait eu lieu à la Sixième Commission au

[6] A/CN.4/L.104.

[7] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. I, 757e séance, par. 20.

[8] *Ibid., 1967*, vol. II, p. 168, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2.

[9] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 240, doc. A/5809, par. 42.

[10] *Ibid.*, p. 239, doc. A/5809, par. 36 et 37.

[11] *Ibid., 1967*, vol. II, p. 145, doc. A/CN.4/195 et Add.1.

[12] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 121, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5.

cours de la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale sur la « Question des privilèges et immunités diplomatiques » (point 98 de l'ordre du jour), car les membres de la Sixième Commission avaient abordé plusieurs des problèmes généraux et des questions préliminaires soulevés dans le deuxième rapport à propos du droit diplomatique des organisations internationales, en général, et de la situation juridique des représentants d'Etats auprès des organisations internationales, en particulier.

21. A sa 986e séance, le 31 juillet 1968, la Commission a adopté un projet provisoire comprenant 21 articles, avec le commentaire de la Commission sur chaque article. Les cinq premiers articles formaient la première partie (Dispositions générales). Les autres articles constituaient la section 1 de la deuxième partie (Missions permanentes auprès d'organisations internationales); cette section était intitulée « Missions permanentes en général ».

22. Au cours du débat, certains membres de la Commission ont exprimé l'avis qu'il fallait limiter la portée du projet d'articles aux missions permanentes auprès des organisations internationales. La Commission a estimé qu'elle ne devait pas se prononcer sur la question avant d'avoir eu la possibilité d'étudier les articles (figurant dans le troisième rapport du Rapporteur spécial) sur les délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci et sur les observateurs permanents d'Etats non membres auprès d'organisations internationales.

23. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de communiquer ce projet provisoire de 21 articles aux gouvernements, par l'intermédiaire du Secrétaire général, en leur demandant de faire connaître leurs observations [13].

24. Par sa résolution 2400 (XXIII), du 11 décembre 1968, l'Assemblée générale a notamment recommandé à la Commission

> De poursuivre ses travaux [...] sur les relations entre les Etats et les organisations internationales en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale.

25. A la vingt et unième session de la Commission, en 1969, le Rapporteur spécial a présenté un quatrième rapport [14], qui contenait une nouvelle série d'articles, accompagnés de commentaires, sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales. Ces articles traitaient des sujets suivants: facilités, privilèges et immunités des missions permanentes auprès des organisations internationales; comportement de la mission permanente et de ses membres; fin des fonctions du représentant permanent (sections II, III et IV de la deuxième partie). Le Rapporteur spécial a aussi présenté un document de travail [15] contenant des projets d'articles sur les observateurs permanents d'Etats non membres auprès des organisations internationales.

26. Le quatrième rapport contenait aussi un résumé des débats qui avaient eu lieu à la Sixième Commission pendant la vingt-troisième session de l'Assemblée générale au sujet du « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingtième session » (point 84 de l'ordre du jour) [16] et et du « Projet de convention sur les missions spéciales » (point 85 de l'ordre du jour) [17], débats au cours desquels la Sixième Commission avait abordé certaines questions pouvant avoir un intérêt en ce qui concerne les représentants d'Etats auprès des organisations et des conférences internationales.

27. La Commission a adopté un projet provisoire de 29 articles, constituant les sections 2 (Facilités, privilèges et immunités), 3 (Comportement de la mission permanente et de ses membres) et 4 (Fin des fonctions) de la deuxième partie (Missions permanentes auprès d'organisations internationales).

28. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de communiquer ce groupe d'articles aux gouvernements, par l'intermédiaire du Secrétaire général, en leur demandant de faire connaître leurs observations. Elle a décidé également de le communiquer, en même temps que le groupe d'articles précédent, aux secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA en leur demandant de faire connaître leurs observations. Tenant compte de la situation de la Suisse, Etat hôte de l'Office des Nations Unies à Genève et d'un certain nombre d'institutions spécialisées, ainsi que du vœu exprimé par le gouvernement de ce pays, la Commission a jugé utile de communiquer également les deux groupes d'articles à ce gouvernement en lui demandant de faire connaître ses observations.

29. A la même session, la Commission a examiné de nouveau la question mentionnée au paragraphe 22 ci-dessus. A sa 992e séance, elle est arrivée à la conclusion qu'il convenait d'inclure aussi dans son projet des articles concernant les observateurs permanents d'Etats non membres auprès des organisations internationales et les délégations aux sessions des organes des organisations internationales. Les avis ont été partagés sur le point de savoir s'il convenait d'y inclure également des articles sur les délégations aux conférences réunies par les organisations internationales ou si la question de ces délégations devait être rattachée à un autre sujet. A sa 993e séance, la Commission a pris à cet égard une décision provisoire, la décision définitive devant être prise à un stade ultérieur. Elle a exprimé l'intention d'examiner à sa vingt-deuxième session des projets d'articles sur les observateurs permanents d'Etats non membres et les délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par ces organisations.

30. La Commission a brièvement examiné aussi l'opportunité de prévoir, dans des articles spéciaux, les

[13] *Ibid.*, p. 201, doc. A/7209/Rev.1, par. 22.

[14] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/218 et Add.1.

[15] A/CN.4/L.136.

[16] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Sixième Commission*, 1029e à 1039e séance.

[17] *Ibid.*, 1039e à 1059e, 1061e à 1072e et 1087e à 1090e séance.

conséquences éventuelles sur la représentation des Etats auprès des organisations internationales de situations exceptionnelles telles que: absence de reconnaissance; absence ou rupture de relations diplomatiques; conflit armé. Etant donné le caractère délicat et complexe de ces questions, la Commission a décidé d'en reprendre l'examen à une prochaine session et de différer à ce stade toute décision à leur égard.

31. Par sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, l'Assemblée générale a notamment recommandé à la Commission

De poursuivre ses travaux sur les relations entre les Etats et les organisations internationales en vue d'achever en 1971 son projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales.

32. A la vingt-deuxième session de la Commission, en 1970, le Rapporteur spécial a présenté un cinquième rapport [18] contenant des projets d'articles, avec les commentaires y relatifs, sur les observateurs permanents d'Etats non membres auprès d'organisations internationales (troisième partie) et sur les délégations à des organes d'organisations internationales ou à des conférences réunies par celles-ci (quatrième partie). Le Rapporteur spécial a présenté aussi un document de travail sur les délégations temporaires d'observation et les conférences non réunies par les organisations internationales [19], mais la Commission n'a pas estimé devoir aborder cette question à cette session.

33. Le cinquième rapport contenait aussi un résumé de la partie des débats que la Sixième Commission, au cours de la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale, avait consacrée aux points de l'ordre du jour intitulés « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt et unième session » (point 86) [20] et « Projet de convention sur les missions spéciales » (point 87) [21], et qui touchaient à certaines questions pouvant présenter de l'intérêt en ce qui concerne les représentants d'Etats auprès des organisations et des conférences internationales.

34. La Commission a adopté provisoirement des projets d'articles constituant les sections 1 (Missions permanentes d'observation en général), 2 (Facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation), 3 (Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres) et 4 (Fin des fonctions) de la troisième partie (Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales) et les sections 1 (Délégations en général), 2 (Facilités, privilèges et immunités des délégations), 3 (Comportement de la délégation et de ses membres) et 4 (Fin des fonctions) de la quatrième partie (Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences). Elle a exprimé l'intention de déterminer, lors de la deuxième lecture de l'ensemble du projet, s'il serait possible de réduire le nombre d'articles en regroupant les dispositions qui peuvent être traitées de façon uniforme.

35. Compte tenu de la décision prise à la vingt et unième session (voir ci-dessus par. 30), la Commission a décidé d'examiner aussi au cours de la seconde lecture la question des conséquences éventuelles de situations exceptionnelles sur la représentation des Etats dans les organisations internationales en général, et de différer à ce stade toute décision sur ladite question dans le cadre des troisième et quatrième parties.

36. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de communiquer les troisième et quatrième parties du projet d'articles, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements des Etats Membres en leur demandant de faire connaître leurs observations. Elle a décidé en outre de les communiquer aux secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA en leur demandant de faire connaître leurs observations, ainsi qu'à la Suisse, Etat hôte de l'Office des Nations Unies à Genève et d'un certain nombre d'institutions spécialisées (voir ci-dessus par. 28).

37. Par sa résolution 2634 (XXV), du 12 novembre 1970, l'Assemblée générale a notamment recommandé à la Commission

De poursuivre ses travaux sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, compte tenu des vues exprimées aux vingt-troisième, vingt-quatrième et vingt-cinquième sessions de l'Assemblée générale et des observations qui pourraient être communiquées par les gouvernements, en vue de présenter en 1971 un projet définitif sur cette question.

38. A sa présente session, la Commission a procédé à un nouvel examen du projet d'articles, à la lumière des observations des gouvernements et des secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA (voir ci-après annexe I). Elle était saisie du sixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/241 et Add.1 à 6 [22]), qui résumait les observations écrites des gouvernements et des secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA, ainsi que celles qui avaient été faites oralement par les délégations à l'Assemblée générale, et contenait des propositions relatives à la révision des articles. Le Rapporteur spécial a aussi présenté à la Commission trois documents de travail: le premier (A/CN.4/L.166 [23]) portait sur la question des effets possibles de situations exceptionnelles telles que l'absence de reconnaissance, l'absence ou la rupture de relations diplomatiques et consulaires et les effets de conflits armés sur la représentation des Etats dans les organisations internationales; le deuxième (A/CN.4/L.171 [24]) portait sur la question de l'insertion, dans le projet d'articles, d'une disposition sur le règlement des différends; le troisième document (A/CN.4/L.173 [25]) contenait des projets d'articles sur les délégations d'observation des Etats à des organes ou à des confé-

[18] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2.

[19] A/CN.4/L.151.

[20] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Sixième Commission*, 1103e à 1111e séance.

[21] *Ibid.*, 1142e, 1143e et 1148e séances.

[22] Voir ci-dessus p. 1.

[23] A paraître dans l'*Annuaire 1971*, vol. II, 2e partie.

[24] *Idem.*

[25] *Idem.*

rences. La Commission avait aussi reçu des observations et propositions du Secrétariat concernant la forme rédactionnelle du projet d'articles dans les diverses langues (A/CN.4/L.162/Rev.1 et Corr.1, A/CN.4/L. 163, A/CN.4/L.164, A/CN.4/L.165, A/CN.4/L.167).

39. De sa 1088e à sa 1110e séance et à ses 1121e et 1122e séances, la Commission a examiné le sixième rapport du Rapporteur spécial et les documents de travail mentionnés ci-dessus. De sa 1110e à sa 1127e séance, elle a examiné les rapports du Comité de rédaction. La Commission a créé un groupe de travail restreint chargé de l'aider à réviser, coordonner et unifier les différentes parties du projet d'articles. Le Groupe de travail a tenu dix-huit séances et a présenté une série de rapports (A/CN.4/L.174 et Add.1 à 6 [26], A/CN.4/L.177 et Add.1 à 3) proposant une réorganisation du projet et une réduction substantielle du nombre des articles. La Commission a examiné ces documents à ses 1130e, 1142e et 1146e séances. Elle a adopté certains nouveaux articles, modifié le titre du projet et certains articles antérieurs et décidé de l'ordre et de la structure de l'ensemble des articles. A sa 1147e séance, la commission a adopté le texte final de son projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales et l'annexe à ce projet. Conformément à son statut, elle le soumet à l'Assemblée générale, avec les recommandations énoncées dans les paragraphes 57 à 59 ci-après.

2. — Forme et structure du projet d'articles

40. Dans son rapport sur les travaux de sa vingtième session (1968), la Commission déclarait:

> En élaborant le projet d'articles, la Commission a eu présent à l'esprit qu'il était destiné à servir de base à un projet de convention et à constituer un ensemble autonome, qui se suffise à lui-même [27].

41. A sa présente session, la Commission a réexaminé la question en tenant compte des observations de certains gouvernements et de certaines organisations internationales sur la question de la forme finale à donner au projet d'articles, ainsi que de l'avis d'un gouvernement et d'une institution spécialisée selon lequel cette forme devrait être celle d'un code plutôt que d'une convention. Le gouvernement en question exprimait des doutes quant à l'effet restrictif que l'adoption de règles générales sous la forme d'une convention pourrait avoir en ce qui concerne la conclusion d'arrangements particuliers dans la pratique. La Commission tient à rappeler ce qu'elle a dit au paragraphe 5 de son commentaire relatif aux articles 4 et 5 adoptés provisoirement à sa vingtième session (l'article 5 porte sur les accords futurs qui pourraient contenir des dispositions en conflit avec certaines des règles énoncées dans le projet d'articles):

> La Commission pense toutefois qu'il pourrait se présenter à l'avenir des situations dans lesquelles des Etats créant une nouvelle organisation internationale pourraient juger nécessaire d'adopter des règles différentes mieux adaptées à cette organisation. Il y a lieu de noter aussi que le projet d'articles n'est pas destiné — et ne devrait pas être considéré comme destiné — à empêcher tout développement ultérieur du droit dans ce domaine [28].

42. En outre, la Commission continue de penser que les raisons qu'elle a données, dans le cas du droit des traités [29], en faveur de l'élaboration d'une convention s'appliquent également au présent projet, savoir qu'un code déclaratif, si bien formulé soit-il, ne saurait, de par la nature même des choses, avoir la même efficacité qu'une convention de codification, et que la codification au moyen d'une convention multilatérale donnerait à tous les nouveaux Etats la possibilité de participer directement à la formulation du droit s'ils le souhaitent. Il convient également de noter que la codification du droit diplomatique des relations entre les Etats et les organisations internationales revêt une importance particulière à l'époque actuelle, où les formes et les activités de coopération internationale institutionnalisée se multiplient et où l'on assiste à de nombreux faits nouveaux dans le domaine des organisations internationales. En conséquence, la Commission réaffirme la décision qu'elle a prise en 1968 d'élaborer un projet d'articles « destiné à servir de base à un projet de convention ».

43. En présentant le texte final du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, la Commission maintient le point de vue qu'elle a admis au début de ses travaux sur la question des relations entre les Etats et les organisations internationales et qu'elle a exprimé dans son rapport de 1968. Une recommandation correspondante est faite au paragraphe 57 ci-après.

44. En élaborant le projet d'articles à sa vingt-deuxième session (1970), la Commission a examiné avec soin la méthode à suivre pour rédiger les articles sur les facilités, privilèges et immunités aussi bien pour la troisième que pour la quatrième partie (Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales et Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences). Certains membres de la Commission étaient d'avis d'élaborer des articles généraux qui étendraient, *mutatis mutandis*, aux missions permanentes d'observation et aux délégations des Etats à des organes ou à des conférences les dispositions pertinentes de la deuxième partie, relative aux missions permanentes. D'autres membres ont estimé qu'il valait mieux, en première lecture, ne rédiger que les articles qui seraient essentiels pour les missions permanentes d'observation et pour les délégations d'Etats à des organes ou à des conférences, et renvoyer aux dispositions applicables de la deuxième partie dans une note explicative du rapport de la Commission. La Commission a alors adopté provisoirement une solution qui constitue un moyen terme entre les deux positions indiquées ci-dessus.

45. Egalement à sa vingt-deuxième session, la Commission a mis au point, lors de la préparation des articles

[26] *Idem.*

[27] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 202, doc. A/7209/Rev. 1, par. 24.

[28] *Ibid.*, p. 206.

[29] *Ibid., 1962*, vol. II, p. 175, doc. A/5209, par. 17.

sur les facilités, privilèges et immunités, une série d'articles pour la troisième partie (Missions permanentes d'observation) inspirés dans une grande mesure des dispositions relatives aux missions permanentes, et une série d'articles pour la quatrième partie (Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences) tenant compte de certaines dispositions de la Convention sur les missions spéciales [30] et de la deuxième partie du projet d'articles à l'examen (Missions permanentes). Ce faisant, elle a examiné séparément chaque facilité, chaque privilège et chaque immunité tant pour les missions permanentes d'observation que pour les délégations aux organes d'organisations internationales ou aux conférences convoquées par des organisations internationales. Au cours de cet examen, la Commission s'est préoccupée tout spécialement de déterminer les distinctions à faire, dans certains cas particuliers, entre les missions spéciales, les missions permanentes, les missions permanentes d'observation et les délégations d'Etats à des organes ou à des conférences. Elle est parvenue à la conviction, dans plusieurs cas, qu'il n'était pas nécessaire de faire ces distinctions, et en conséquence elle a conclu qu'il n'était pas nécessaire de répéter dans la troisième et dans la quatrième partie la substance des articles correspondants relatifs aux missions permanentes. Les troisième et quatrième parties contiennent donc à la fois des articles spéciaux (dans les cas où des modifications étaient nécessaires pour tenir compte des différences existant entre les missions permanentes et les missions permanentes d'observation ou les délégations d'Etats à des organes ou à des conférences) et des articles où l'on a eu recours à la technique de la « rédaction par référence ».

46. A sa présente session, la Commission a examiné la question de la fusion des dispositions concernant les missions de caractère permanent auprès des organisations internationales (Missions permanentes [deuxième partie] et Missions permanentes d'observation [troisième partie]). Cette fusion a été réalisée par l'inclusion de la définition de deux nouveaux termes à l'article 1er. On a fait des deux expressions « mission » et « chef de mission » des expressions génériques qui recouvrent, la première la « mission permanente » et la « mission permanente d'observation », et la seconde le « représentant permanent » et l'« observateur permanent ». Dans tous les cas où la troisième partie ne différait de la deuxième partie que par l'emploi des mots « d'observation » ou « observateur », on a utilisé les expressions génériques, de manière à faciliter la fusion de ces deux parties. Dans les quelques cas où les différences de fond entre les dispositions correspondantes de la deuxième partie et de la troisième partie ne permettaient pas une telle fusion, on a élaboré un article unique où sont énoncées en paragraphes distincts et sous un titre commun les dispositions particulières à chaque catégorie de mission. Dans ces cas, la terminologie spécifique « mission permanente », « mission permanente d'observation », « représentant permanent » et « observateur permanent » a été maintenue. Ce n'est que dans le cas des fonctions de chaque catégorie de mission que la Commission a conservé le mode de présentation des dispositions initiales en deux articles distincts, qu'elle a mis à la suite l'un de l'autre.

47. La Commission a également, à sa présente session, mis au point le texte de dispositions introductives destinées à s'appliquer à l'ensemble du projet d'articles et d'autres dispositions généralement applicables aux missions auprès des organisations internationales et aux délégations à des organes ou à des conférences. Pour cela, elle a appliqué aux dispositions générales qui figuraient principalement dans la première partie de son projet de 1968 et aux dispositions figurant dans la quatrième partie de son projet de 1970 (Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences) une méthode semblable à celle qui est décrite dans le paragraphe qui précède.

48. Le présent projet d'articles unifié est divisé en quatre parties: la première partie (« Introduction ») contient les dispositions introductives qui sont destinées à s'appliquer au projet d'articles dans son ensemble; la quatrième (« Dispositions générales ») contient les autres dispositions qui sont généralement applicables aux missions auprès des organisations internationales et aux délégations à des organes et à des conférences; la deuxième partie (« Missions auprès des organisations internationales ») contient des dispositions traitant spécifiquement des missions — dispositions qui ont été élaborées au cours du processus de fusion des règles relatives aux missions permanentes et des règles concernant les missions permanentes d'observation, expliqué au paragraphe 46 ci-dessus; enfin, la troisième partie (« Délégations à des organes et à des conférences ») contient des dispositions traitant spécifiquement des délégations à des organes et à des conférences.

49. Le projet d'articles contient également une série de dispositions sur les délégations d'observation à des organes et à des conférences. Comme ces dispositions ne figuraient pas dans le projet provisoire [31] et que les gouvernements et organisations internationales n'ont donc pas eu la possibilité de présenter des observations à leur sujet, la Commission a jugé bon de les présenter sous forme d'annexe. Au cas où une conférence internationale réunie pour examiner le projet d'articles se prononcerait pour l'inclusion de dispositions relatives aux délégations d'observation, cette série de dispositions pourrait facilement être intégrée au projet d'articles.

50. Les travaux de la Commission sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations

[30] Résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, annexe.

[31] Pour le texte des articles du « projet provisoire » (avec commentaires y relatifs), voir les documents suivants :

1) Articles 1 à 21 : *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 203 et suiv., doc. A/7209/Rev. 1, chap. II, E;

2) Articles 22 à 50 : *Ibid., 1969*, vol. II, p. 214 et suiv., doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B;

3) Articles 51 à 116 : *Ibid., 1970*, vol. II, p. 294 et suiv., doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

internationales relèvent à la fois de la codification et du développement progressif du droit international, au sens où ces notions sont définies à l'article 15 du statut de la Commission, et, comme dans plusieurs projets antérieurs, on ne saurait pratiquement déterminer celle des deux catégories à laquelle appartient chaque disposition. Il est toutefois indiqué, dans le commentaire de quelques articles, que certaines règles nouvelles sont proposées pour examen par l'Assemblée générale et par les gouvernements.

3. — Portée du projet d'articles

51. Le projet d'articles traite de la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Au cours de l'examen de ce projet, certains membres de la Commission ont déclaré qu'ils auraient préféré voir grouper ce projet d'articles et le projet sur la représentation des organisations auprès des Etats que la Commission élaborerait peut-être ultérieurement. Ils ont fait observer que les relations entre les Etats et les organisations internationales avaient deux aspects, celui de la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales et celui de la représentation des organisations internationales auprès des Etats, et que, comme ces deux aspects étaient étroitement liés, il était préférable qu'ils fassent l'objet d'un seul instrument. Toutefois, la majorité des membres de la Commission a jugé que, les représentants des organisations internationales auprès des Etats étant des fonctionnaires des organisations, la question de leur statut faisait partie intégrante de la question du statut des organisations elles-mêmes, question dont la Commission avait différé l'examen en raison de sa décision de concentrer ses travaux, à ce stade, sur la question de la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales.

52. Pour bien faire ressortir que le projet d'articles ne porte que sur cet aspect déterminé du sujet, la Commission a décidé de l'intituler: « Projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales ».

53. Au cours de l'examen de ces articles, certains membres de la Commission ont fait mention du statut juridique de l'Etat hôte en tant qu'Etat d'envoi. La Commission a noté que, dans le cas où l'Etat hôte est membre de l'organisation, la question se pose de l'application du projet d'articles à cet Etat considéré également en sa qualité d'Etat d'envoi. En pareil cas, un grand nombre des règles concernant l'Etat d'envoi s'appliquent aussi, chaque fois qu'il y a lieu, à l'Etat hôte. Toutefois, pour ce qui est des privilèges et immunités des membres de la mission ou de la délégation de l'Etat hôte, la question doit être tranchée conformément au droit interne de cet Etat.

54. Le projet d'articles ne contient pas de dispositions sur les représentants d'entités autres que des Etats (par exemple les représentants de mouvements de libération nationale, les pétitionnaires, les représentants d'organisations non gouvernementales) qui pourraient participer aux travaux des organes d'organisations internationales ou à des conférences réunies par des organisations internationales ou sous leurs auspices. La Commission considère qu'il est plus indiqué de traiter de ces catégories de représentants à propos des représentants des organisations internationales et de leurs fonctionnaires, en même temps que des experts et autres personnes qui peuvent exercer des fonctions officielles au service d'organisations internationales.

55. Par ailleurs, comme dans le cas des sujets précédents, la Commission n'a pas jugé bon de traiter des conséquences éventuelles de conflits armés sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Les raisons en sont données dans le commentaire de l'article 79, relatif à la non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements ou à l'absence de relations diplomatiques ou consulaires.

56. Les avis des membres de la Commission ont été partagés sur le point de savoir si les travaux de la Commission sur ce sujet devaient englober les organisations régionales. Dans la conclusion de son premier rapport, le Rapporteur spécial avait proposé que la Commission se concentre d'abord, dans ses travaux en la matière, sur les organisations internationales de caractère universel et prépare ses projets d'articles en visant uniquement ces organisations, quitte à examiner ultérieurement si lesdits projets pouvaient être appliqués tels quels aux organisations régionales ou s'il fallait y apporter des modifications [32]. En expliquant sa proposition, le Rapporteur spécial a fait observer que l'étude des organisations régionales soulevait divers problèmes, qui amèneraient à énoncer des règles spéciales pour ces organisations. Certains membres de la Commission se sont déclarés opposés à cette proposition. A leur avis, il fallait englober les organisations régionales dans l'étude, car les relations entre les Etats et les organisations de caractère universel pouvaient ne pas différer sensiblement des relations entre les Etats et des organisations régionales analogues. En fait, ils estimaient qu'il existait des différences au moins aussi grandes entre certaines des organisations universelles — par exemple entre l'UPU, l'OIT et l'ONU — qu'entre l'ONU et les grandes organisations régionales. Ces membres ont ajouté que, si la Commission devait s'en tenir à la question des relations entre les Etats et les organisations de caractère universel, il y aurait une grave lacune dans le projet d'articles. Mais d'autres membres de la Commission se sont prononcés en faveur de la proposition du Rapporteur spécial d'exclure les organisations régionales, du moins au stade initial de l'étude. A leur avis, tout projet de convention qui serait préparé sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales devait porter sur les organisations à caractère universel et non sur les organisations régionales, encore que l'on pût tenir compte, dans l'étude, de l'expérience de ces dernières. Ils ont fait valoir que les organisations régionales étaient si diverses que l'on ne

[32] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 193, doc. A/CN.4/161, par. 179.

pouvait guère énoncer de règles uniformes applicables à toutes. Mieux valait donc, sans doute, laisser aux organisations régionales une grande latitude pour régler leurs relations avec les gouvernements. On a fait observer en outre que certaines organisations régionales avaient leurs propres organes de codification et qu'il fallait donc les laisser libres de mettre au point leurs propres règles. La Commission a adopté une solution intermédiaire, qui est énoncée aux paragraphes 2 et 4 de l'article 2 du projet d'articles.

B. — Recommandation de la Commission tendant à convoquer une conférence internationale sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales

57. A sa 1146e séance, le 28 juillet 1971, la Commission a décidé, conformément à l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 23 de son statut, de recommander à l'Assemblée générale de convoquer une conférence internationale de plénipotentiaires chargée d'examiner le projet d'articles de la Commission sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales et de conclure une convention sur cette matière.

58. La Commission exprime l'espoir que l'Assemblée générale prendra les dispositions voulues pour associer à l'adoption de la convention envisagée l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA. Il est fait état dans les paragraphes précédents de la contribution de ces organisations aux travaux de la Commission sur le sujet. La Commission tient à remercier ces organisations de leur précieux concours.

59. La Commission a donné aux parties et articles de son projet des titres qu'elle juge utiles pour comprendre la composition du projet et de nature à en faciliter la consultation. Comme elle l'a fait à propos de ses projets d'articles sur les relations consulaires, le droit des traités et les missions spéciales, elle exprime l'espoir que ces titres, sous réserve le cas échéant de modifications appropriées, seront maintenus dans la convention qui sera éventuellement conclue sur la base du projet d'articles.

C. — Résolution adoptée par la Commission

60. A sa 1148e séance, le 30 juillet 1971, la Commission a adopté à l'unanimité la résolution suivante:

La Commission du droit international,

Ayant adopté le projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales,

Tient à exprimer au Rapporteur spécial, M. Abdullah El-Erian, sa profonde appréciation pour la contribution exceptionnelle qu'il a apportée à l'élaboration du sujet au cours des dernières années par son inlassable dévouement et son travail savant, qui ont permis à la Commission de mener à bien l'importante tâche de compléter par ce projet le travail de codification déjà réalisé dans le domaine des relations diplomatiques et consulaires et des missions spéciales.

D. — Projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales

PREMIÈRE PARTIE. — INTRODUCTION

Article premier [33]. — *Expressions employées*

1. Aux fins des présents articles:

1) l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale;

2) l'expression « organisation internationale de caractère universel » s'entend d'une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale;

3) l'expression « Organisation » s'entend de l'organisation internationale en question;

4) l'expression « organe » s'entend:

***a*) de tout organe principal ou subsidiaire d'une organisation internationale, ou**

***b*) de toute commission ou tout comité ou sous-groupe d'un tel organe,**

dont des Etats sont membres;

5) l'expression « conférence » s'entend d'une conférence d'Etats convoquée par une organisation internationale ou sous ses auspices;

6) l'expression « mission permanente » s'entend d'une mission de nature permanente, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée par un Etat membre d'une organisation internationale auprès de l'Organisation;

7) l'expression « mission permanente d'observation » s'entend d'une mission de nature permanente, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée auprès d'une organisation internationale par un Etat non membre de l'Organisation;

8) l'expression « mission » s'entend, selon le cas, de la mission permanente ou de la mission permanente d'observation;

9) l'expression « délégation à un organe » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom aux travaux de cet organe;

10) l'expression « délégation à une conférence » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom à la conférence;

11) l'expression « délégation » s'entend, selon le cas, d'une délégation à un organe ou d'une délégation à une conférence;

12) l'expression « Etat hôte » s'entend de l'Etat sur le territoire duquel:

***a*) l'Organisation a son siège ou un office, ou**

***b*) une réunion d'un organe ou d'une conférence a lieu;**

13) l'expression « Etat d'envoi » s'entend de l'Etat qui envoie:

***a*) une mission auprès de l'Organisation à son siège ou à un office de l'Organisation, ou**

[33] Articles 1er, 51 et 78 du projet provisoire. (Pour la référence aux articles du projet provisoire, voir ci-dessus note 31.)

b) **une délégation à un organe ou une délégation à une conférence;**

14) l'expression « représentant permanent » s'entend de la personne chargée par l'Etat d'envoi d'agir en qualité de chef de la mission permanente;

15) l'expression « observateur permanent » s'entend de la personne chargée par l'Etat d'envoi d'agir en qualité de chef de la mission permanente d'observation;

16) l'expression « chef de mission » s'entend, selon le cas, du représentant permanent ou de l'observateur permanent;

17) l'expression « membres de la mission » s'entend du chef de mission et des membres du personnel;

18) l'expression « chef de délégation » s'entend du délégué chargé par l'Etat d'envoi d'agir en cette qualité;

19) l'expression « délégué » s'entend de toute personne désignée par un Etat pour participer en tant que représentant de cet Etat aux travaux d'un organe ou à une conférence;

20) l'expression « membres de la délégation » s'entend des délégués et des membres du personnel;

21) l'expression « membres du personnel » s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission ou de la délégation;

22) l'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres du personnel de la mission ou de la délégation qui ont la qualité de diplomate aux fins de la mission ou de la délégation;

23) l'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des membres du personnel employés dans le service administratif et technique de la mission ou de la délégation;

24) l'expression « membres du personnel de service » s'entend des membres du personnel engagés par la mission ou par la délégation comme employés de maison ou pour des tâches similaires;

25) l'expression « personnes au service privé » s'entend des personnes employées exclusivement au service privé des membres de la mission ou de la délégation;

26) l'expression « locaux de la mission » s'entend des bâtiments ou parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission, y compris la résidence du chef de mission;

27) l'expression « locaux de la délégation » s'entend des bâtiments ou parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la délégation, y compris le logement du chef de délégation.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans d'autres instruments internationaux ou dans le droit interne d'un Etat.

Commentaire

1) Suivant l'exemple de nombreuses conventions conclues sous les auspices de l'ONU, la Commission a indiqué dans l'article 1er de son projet le sens qu'il faut donner aux expressions qui y sont le plus fréquemment employées.

2) Comme l'indique la formule d'introduction de l'article, le sens donné aux expressions qui y sont contenues ne concerne que le projet d'articles. Les définitions ne font qu'indiquer dans quel sens doivent s'entendre, aux fins du projet, les expressions énumérées dans l'article.

3) Le sens de l'expression « organisation internationale », à l'alinéa 1 du paragraphe 1, est fondé sur l'alinéa *i* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités [34]. La Commission a estimé que cela était suffisant aux fins des présents articles, qui traitent non pas des organisations internationales en général, mais simplement de la représentation des Etats dans leurs relations avec ces organisations.

4) Le sens de l'expression « organisation internationale de caractère universel », à l'alinéa 2 du paragraphe 1, est tiré de l'Article 57 de la Charte des Nations Unies, où il est question des « diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues [...] d'attributions internationales étendues ». Pour trancher la question de savoir si une organisation internationale a un caractère universel, l'élément déterminant n'est pas simplement sa composition effective, mais aussi sa composition et ses fonctions virtuelles.

5) L'expression « organe » (alinéa 4) s'applique seulement aux organes dont des Etats sont membres. La Commission a divisé cet alinéa en deux sous-alinéas, concernant respectivement « tout organe principal ou subsidiaire d'une organisation internationale » et « toute commission ou tout comité ou sous-groupe d'un tel organe », afin de préciser que l'expression « dont des Etats sont membres » s'applique aux deux séries d'organes. Cette expression exclut du champ d'application du projet d'articles les organes composés d'experts exerçant leurs fonctions à titre personnel. Cela était nécessaire pour limiter l'expression aux aspects traités ici. L'expression, telle qu'elle est employée, n'exclut pas le cas, quelque peu exceptionnel, d'un organe ayant pour membres à la fois des individus et des Etats. Le projet d'articles ne traite toutefois que des aspects de la participation des Etats.

6) L'alinéa 5 contient le membre de phrase « conférence d'Etats convoquée par une organisation internationale ou sous ses auspices ». Cette formule englobe toutes les conférences convoquées par une organisation internationale, que les invitations soient lancées par l'organisation internationale ou par l'Etat hôte. La Commission a noté que, dans la pratique, certaines réunions convoquées par des organes sont appelées conférences. Ces réunions ne sont pas visées par l'expression « conférence » telle qu'elle est employée dans le présent projet. Le membre de phrase « conférence con-

[34] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 309.

voquée par une organisation internationale ou sous ses auspices » couvre toutes les conférences convoquées par des organisations de caractère universel ou sous leurs auspices, quel que soit le nombre des participants, et même si la participation est limitée sur le plan régional.

7) Le sens donné aux expressions « mission permanente » et « mission permanente d'observation » (alinéas 6 et 7) souligne les deux caractéristiques principales de ces missions, à savoir leur caractère permanent et le fait qu'elles représentent l'Etat. Les mots « ayant un caractère représentatif de l'Etat » sont également utilisés à l'alinéa *a* de l'article 1er de la Convention sur les missions spéciales [35].

8) Le sens donné aux expressions « délégation à un organe » et « délégation à une conférence » (alinéas 9 et 10) est fondé sur la participation, qui est la caractéristique des délégations de toute espèce. Ces deux expressions font ressortir nettement la distinction entre les Etats participants et les autres Etats. La Commission tient à préciser que la notion de participation aux travaux d'un organe vise trois catégories possibles de délégations, à savoir les délégations (normalement celles d'Etats membres) qui participent aux travaux avec droit de vote, les délégations qui participent aux discussions sans droit de vote, et les délégations qui peuvent faire connaître leur opinion sans prendre part aux débats. Dans le cas des conférences, au contraire, la notion de participation est univoque, ce qui explique l'absence à l'alinéa 10 de toute mention des « travaux » de la conférence.

9) Le sens donné à l'expression « Etat hôte », à l'alinéa 12, est lié aux articles 5 et 42 et délimité par ces articles.

10) A l'heure actuelle, l'expression « représentant permanent », qui est définie à l'alinéa 14, est utilisée en général pour désigner les chefs de missions permanentes auprès d'organisations internationales. Il est vrai que l'article V de l'Accord entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation [36] emploie, dans le texte anglais, l'expression « resident representative » (« représentant permanent » dans le texte français). Toutefois, depuis l'adoption par l'Assemblée générale en 1948 de la résolution 257 A (III), relative aux missions permanentes, l'expression « permanent representative » (« représentant permanent ») est devenue celle qui est le plus souvent utilisée dans le droit et la pratique des organisations internationales, tant universelles que régionales. Il existe certaines exceptions à cette tendance générale. L'Accord relatif au siège de l'AIEA, conclu avec l'Autriche [37], emploie (à l'alinéa *j* de sa section 1) l'expression « resident representative » (« représentant permanent » dans le texte français). Il en va de même pour ce qui est de l'Accord relatif au siège de la CEA, conclu avec l'Ethiopie [38], seul accord relatif au siège d'une commission économique qui traite expressément (en sa section 10, *b*) des représentants permanents. L'Accord relatif au siège de la FAO, conclu avec l'Italie [39], emploie aussi (en sa section 24) l'expression « resident representative » (« représentant permanent » dans le texte français).

Le libellé de l'alinéa 14 s'inspire de celui qui est employé à l'alinéa *a* de l'article 1er de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [40] et à l'alinéa *d* de l'article 1er de la Convention sur les missions spéciales. La Commission signale que, conformément à l'article 16, le chargé d'affaires *ad interim* agit en qualité de chef de mission si le poste de chef de mission est vacant ou si le chef de mission est empêché d'exercer ses fonctions. Les dispositions des alinéas 14, 15 et 16 s'entendent donc sous réserve de celles de l'article 16.

11) Les alinéas 21 à 25 suivent, avec quelques changements de terminologie, le modèle des dispositions correspondantes de l'article 1er de la Convention sur les relations diplomatiques et de l'article 1er de la Convention sur les missions spéciales.

12) Les alinéas 26 et 27 correspondent à l'alinéa *i* de l'article 1er de la Convention sur les relations diplomatiques.

13) Les autres alinéas du paragraphe 1 de l'article 1er vont de soi compte tenu des projets d'articles pertinents et n'appellent aucun commentaire de la Commission.

14) Le paragraphe 2 a le même objet que le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention sur le droit des traités.

Article 2 [41]. — Champ d'application des présents articles

1. Les présents articles s'appliquent à la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel et à leur représentation aux conférences convoquées par ces organisations ou sous leurs auspices.

2. Le fait que les présents articles ne concernent pas les autres organisations internationales est sans préjudice de l'application à la représentation des Etats dans leurs relations avec ces autres organisations de toute règle énoncée dans les présents articles qui serait applicable en vertu du droit international indépendamment de ces articles.

3. Le fait que les présents articles ne concernent pas les autres conférences est sans préjudice de l'application à la représentation des Etats à ces autres conférences de toute règle énoncée dans les présents articles qui serait applicable en vertu du droit international indépendamment de ces articles.

4. Aucune disposition des présents articles n'empêche les Etats de convenir que les présents articles s'appliquent à l'égard:

***a*) d'organisations internationales autres que les organisations internationales de caractère universel, ou**

[35] Résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, annexe.

[36] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 11.

[37] *Ibid.*, vol. 339, p. 172.

[38] *Ibid.*, vol. 317, p. 101.

[39] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: 61.V.3), p. 187 (texte anglais). Texte français dans document FAO CL.10/7, p. 11.

[40] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

[41] Article 2 du projet provisoire.

b) de conférences autres que celles qui sont convoquées par ces organisations ou sous leurs aupices.

Commentaire

1) L'article 2 reflète la décision de la Commission de rendre le projet d'articles applicable tant à la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel qu'à leur représentation aux conférences convoquées par ces organisations ou sous leurs auspices.

2) Pour déterminer les organisations internationales qui, outre l'ONU, rentrent dans le champ d'application du projet d'articles, on aurait pu suivre la méthode adoptée dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [42]. Cette convention énumère dans son article 1er un certain nombre d'institutions spécialisées et ajoute que l'expression « institutions spécialisées » s'applique aussi à « toute autre institution reliée à l'Organisation des Nations Unies conformément aux Articles 57 et 63 de la Charte ». Ce mode de détermination du champ d'application de la convention laisse de côté des organisations telles que l'AIEA, qui n'est pas considérée, à proprement parler, comme une institution spécialisée au sens de la définition donnée dans la convention, en raison des circonstances dans lesquelles elle a été créée et de la nature de ses rapports avec l'ONU. Il laisse également de côté d'autres organisations de caractère universel qui sont en dehors de ce qu'on appelle « le système des Nations Unies » ou « les organismes des Nations Unies » ou encore « l'Organisation des Nations Unies et les institutions qui lui sont rattachées » ou « apparentées »; à titre d'exemples de telles organisations, on peut citer la Banque des règlements internationaux, l'Institut international pour l'unification du droit privé, le Conseil international du blé et l'Office central des transports internationaux par chemins de fer [43]. Le libellé du paragraphe 1 de l'article 2 vise à lui donner une portée générale, embrassant toutes les organisations internationales de caractère universel.

3) Le paragraphe 2 contient une réserve indiquant que la limitation du champ du projet d'articles à la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel est sans préjudice de l'application aux relations des Etats avec d'autres organisations de toute règle énoncée dans le projet d'articles qui serait applicable en vertu du droit international indépendamment de ces articles. Cette réserve a pour but de reconnaître le fait que certaines dispositions du projet d'articles sont ou deviendront vraisemblablement des règles de droit international coutumier.

4) Le paragraphe 3 énonce une réserve analogue en ce qui concerne les conférences. Les mots « autres conférences » ne visent pas seulement les conférences convoquées par des organisations internationales autres que les organisations de caractère universel, mais aussi les conférences convoquées par des Etats. Dans leurs observations écrites, certains gouvernements ont suggéré d'élargir le champ d'application du projet d'articles pour y inclure les conférences convoquées par des Etats. Cet avis a été partagé par certains membres de la Commission. Toutefois, la Commission a fait observer que ces conférences ne relèvent pas des relations entre les Etats et les organisations internationales. Si le projet d'articles traite de la question des conférences convoquées par des organisations internationales ou sous les auspices de telles organisations, c'est parce qu'il part du principe que ces conférences sont associées à l'organisation et doivent, de ce fait, être réglées conjointement avec les organes des organisations internationales. Il convient de relever que c'est là la méthode qui a été suivie dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies [44] et dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. La section 11 de la première de ces deux conventions parle des « représentants des Membres auprès des organes [...] des Nations Unies et aux conférences convoquées par les Nations Unies », tandis que la section 13 de la seconde parle des « représentants des membres aux réunions convoquées par une institution spécialisée ». D'un autre côté, les conférences internationales, qu'elles soient convoquées par des organisations internationales ou par un ou plusieurs Etats, sont des conférences d'Etats — qui sont donc régies dans une grande mesure par les mêmes règles de droit international. On peut s'attendre que l'adoption d'une convention internationale fondée sur le présent projet d'articles favoriserait l'application des règles y figurant aux conférences convoquées par des Etats en vertu de décisions prises spécialement à cet effet ou d'autres arrangements appropriés.

5) Enfin, le paragraphe 4 a pour objet de laisser aux Etats la possibilité de décider d'appliquer les dispositions du projet d'articles à l'égard d'organisations internationales autres que les organisations de caractère universel ainsi qu'aux conférences convoquées par ces organisations ou sous leurs auspices.

Article 3 [45]. — Rapport entre les présents articles et les règles pertinentes des organisations internationales ou des conférences

L'application des présents articles est sans préjudice des règles pertinentes de l'Organisation ou des dispositions pertinentes du règlement intérieur de la conférence.

Commentaire

1) L'article 3 reprend la disposition correspondante du projet provisoire, à laquelle on a ajouté les mots « ou des dispositions pertinentes du règlement intérieur de la conférence ».

[42] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

[43] Pour une liste d'organisations de ce type, voir *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. III (publication des Nations Unies, numéro de vente: 1955.V.2 [Vol. III]), p. 135. Voir également Amos J. Peaslee, *International Governmental Organizations, Constitutional Documents*, 2e éd. rev., La Haye, Nijhoff, 1961.

[44] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[45] Article 3 du projet provisoire.

2) Cet article a un double but. En premier lieu, vu la diversité des organisations internationales et, par opposition aux Etats, leur hétérogénéité, le projet d'articles vise à établir un dénominateur commun et à énoncer des règles générales devant régir le droit diplomatique des relations entre Etats et organisations internationales en l'absence de réglementation d'un point particulier par une organisation internationale donnée.

3) En second lieu, l'article 3 vise à sauvegarder les règles particulières appliquées par une organisation internationale donnée. C'est ainsi que des règles particulières peuvent être appliquées par une organisation en ce qui concerne l'admission. La règle générale est que seuls des Etats peuvent être membres des organisations internationales, mais il existe des exceptions à cette règle. Plusieurs institutions spécialisées admettent des « membres associés », ce qui permet la participation de territoires qui jouissent de l'autonomie interne, mais n'ont pas encore accédé à la pleine souveraineté.

4) Pour éviter d'avoir à faire figurer une réserve spéciale dans chacun des articles à l'égard desquels il était nécessaire de sauvegarder les règles particulières suivies par une organisation ou une conférence, la Commission a décidé de formuler une réserve générale dans la première partie du projet d'articles.

5) L'expression « règles pertinentes de l'Organisation » est suffisamment large pour comprendre toutes les règles pertinentes quelle que soit leur nature: actes constitutifs, certaines décisions et résolutions de l'organisation intéressée, ou pratique bien établie suivie par cette organisation.

6) La Commission a été d'avis qu'il fallait, aux fins du projet d'articles, donner au règlement intérieur adopté par une conférence le même statut qu'aux règles d'une organisation, s'agissant de questions entrant dans le champ d'application d'un règlement intérieur. Une conférence ne pourrait pas, toutefois, remplacer entièrement les articles du projet par d'autres dispositions si ces articles étaient en vigueur en tant que traité entre les Etats intéressés, car cela toucherait à des questions comme les privilèges et immunités, qui sortent du champ d'application d'un règlement intérieur.

Article 4 [46]. — *Rapport entre les présents articles et d'autres accords internationaux*

Les dispositions des présents articles

***a*) sont sans préjudice des autres accords internationaux en vigueur entre Etats ou entre Etats et organisations internationales de caractère universel, et**

***b*) n'excluent pas la conclusion d'autres accords internationaux touchant la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel ou leur représentation aux conférences convoquées par ces organisations ou sous leurs auspices.**

Commentaire

1) L'article 4 règle les rapports entre le projet d'articles et les autres accords internationaux. Tout en reconnaissant que les accords de siège et les conventions générales sur les privilèges et immunités pouvaient être considérés comme faisant partie des règles des organisations au sens de l'article 3, la Commission a été d'avis qu'il était préférable d'inclure une disposition spéciale sur ce point.

2) La disposition de l'alinéa *a* a pour objet de réserver la position des accords internationaux existants qui règlent la même matière que le projet d'articles, et notamment les accords de siège et les conventions sur les privilèges et immunités. Le projet d'articles tend à établir un régime uniforme, mais il est sans préjudice des règles différentes qui peuvent être énoncées dans ces accords et conventions.

3) L'alinéa *a* se réfère aux accords internationaux « en vigueur entre Etats ou entre Etats et organisations internationales de caractère universel ». Les accords de siège sont en général conclus entre l'Etat hôte et l'organisation.

4) Certains gouvernements ont exprimé l'opinion que le maintien des accords existants risque d'ôter au projet d'articles une bonne partie de ses effets pratiques. Toutefois, le projet d'articles contient de nombreuses dispositions sur des questions qui n'ont pas été réglementées par des traités existants; ces dispositions auront un caractère obligatoire, mais sans que le nouveau régime porte atteinte aux règles qui peuvent exister dans certaines organisations et qui répondent aux besoins particuliers d'une organisation donnée. Certains gouvernements se sont aussi référés à la situation qui pourrait se produire si un ou plusieurs Etats d'envoi ratifiaient la future convention et que l'Etat hôte ne le fasse pas. La Commission tient à souligner que la situation des traités mettant en jeu des parties différentes ou contenant des dispositions contradictoires pose des problèmes relevant du droit général des traités, et notamment de l'article 30 de la Convention sur le droit des traités.

5) L'alinéa *b* a trait aux accords futurs qui pourraient contenir des dispositions s'écartant de certaines des règles énoncées dans le projet d'articles. La Commission reconnaît qu'il pourrait se présenter à l'avenir des situations dans lesquelles des Etats créant une nouvelle organisation internationale pourraient juger nécessaire d'adopter des règles différentes, mieux adaptées à cette organisation. Le projet d'articles n'est pas destiné à empêcher toute évolution ultérieure du droit dans ce domaine.

DEUXIÈME PARTIE. — MISSIONS AUPRÈS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Article 5 [47]. — *Etablissement de missions*

1. Les Etats membres peuvent établir, si les règles de l'Organisation le permettent, des missions permanentes pour l'accomplissement des fonctions visées à l'article 6.

2. Les Etats non membres peuvent établir, si les règles de l'Organisation le permettent, des missions permanentes d'observation pour l'accomplissement des fonctions visées à l'article 7.

[46] Articles 4, 5 et 79 du projet provisoire.

[47] Articles 6 et 52 du projet provisoire.

3. L'Organisation notifie à l'Etat hôte la création d'une mission, si possible avant l'établissement de cette mission.

Commentaire

1) L'article 5 énonce une règle générale conformément à laquelle les Etats peuvent établir des missions auprès des organisations internationales de caractère universel. Ces missions sont normalement établies au siège de l'organisation. L'ONU a cependant un office à Genève, où un grand nombre d'Etats ont des missions permanentes chargées d'assurer la liaison avec cet office ainsi qu'avec plusieurs institutions spécialisées qui ont établi leur siège à Genève (OIT, UIT, OMS et OMM). Certains Etats ont aussi établi des missions auprès du siège des commissions économiques régionales des Nations Unies [48].

2) La représentation permanente d'Etats auprès d'une organisation internationale a deux caractéristiques principales, qui se retrouvent dans le libellé des paragraphes 1 et 2 de l'article 5. Premièrement, l'institution ne revêt aucun caractère obligatoire. Les Etats n'ont aucune obligation de créer des missions permanentes au siège ou auprès d'un office de l'organisation. Deuxièmement, l'établissement de missions par des Etats est subordonné aux règles pertinentes de l'organisation. C'est seulement lorsque ces règles autorisent l'établissement de missions que les Etats peuvent en établir.

3) Depuis la création de l'ONU, la pratique de l'établissement de missions permanentes d'Etats Membres auprès du siège ou d'un office des organisations internationales de caractère universel s'est considérablement étendue. L'institution des missions permanentes, approuvée par la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale, du 3 décembre 1948, a été généralisée. Les événements ont dissipé les doutes qui avaient été exprimés à la Sixième Commission lors de la première partie de la troisième session de l'Assemblée générale au sujet de l'opportunité de recommander que les Etats Membres établissent des missions permanentes auprès de l'ONU [49]. Les missions permanentes en tant qu'institution sont généralement acceptées aujourd'hui, et utilisées par les Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Cette évolution et cette généralisation étaient déjà prévues par la résolution 257 A (III), dont le deuxième considérant déclare:

> [...] la présence de telles missions permanentes contribue à la réalisation des buts et des principes des Nations Unies et permet, en particulier, d'assurer la liaison nécessaire entre les Etats Membres et le Secrétariat dans les périodes entre les sessions des différents organes des Nations Unies.

4) Le fondement juridique des missions permanentes est considéré comme découlant des actes constitutifs des organisations internationales — en particulier des dispositions concernant leurs fonctions —, complétés par les résolutions de leurs organes et par les conventions générales sur les privilèges et immunités des organisations et les accords de siège pertinents. Il faut y ajouter la pratique qui s'est instaurée au sujet des missions permanentes dans l'ONU et les institutions du système des Nations Unies.

5) En raison du fait que les organisations de caractère universel jouent, dans l'ordre international actuel, un rôle d'une importance considérable et que leurs activités et leurs responsabilités sont à l'échelle mondiale, les Etats non membres ont eux aussi estimé qu'il était nécessaire d'établir des missions d'observation auprès de ces organisations. Il est souvent très intéressant pour les Etats non membres de pouvoir suivre les travaux des organisations internationales de caractère universel. Les rapports d'association entre les Etats non membres et ces organisations internationales sont utiles aussi aux organisations elles-mêmes et favorisent l'application de leurs principes et la réalisation de leurs objectifs.

6) En conséquence, le paragraphe 1 de l'article 5 réglemente la création de « missions permanentes » par les « Etats membres » et le paragraphe 2 celle de « missions permanentes d'observation » par les « Etats non membres ». Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 1, les Etats membres peuvent établir, si les règles de l'organisation le permettent, des missions permanentes pour l'accomplissement des fonctions visées à l'article 6 du projet d'articles. Le paragraphe 2, quant à lui, dispose que les Etats non membres peuvent établir, si les règles de l'organisation le permettent, des missions permanentes d'observation pour l'accomplissement des fonctions visées à l'article 7 du projet d'articles.

7) Les mots « peuvent établir », utilisés aux paragraphes 1 et 2, soulignent le caractère non obligatoire — mentionné plus haut — de l'institution des missions permanentes des Etats auprès des organisations internationales. Le membre de phrase « si les règles de l'Organisation le permettent » a été inséré dans les deux paragraphes pour marquer la nécessité du consentement de l'organisation, c'est-à-dire pour tenir compte expressément de la deuxième caractéristique principale de la représentation permanente auprès des organisations internationales, mentionnée plus haut. La Commission a employé l'expression « règles de l'Organisation » comme comprenant toute pratique établie de l'organisation. A ce propos, il convient de rappeler que l'article 3 du projet déclare que « l'application des présents articles est sans préjudice des règles pertinentes de l'Organisation » et que l'article 4 énonce une autre réserve générale concernant les accords internationaux existants ou futurs relatifs à la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales.

8) Le paragraphe 3 a été ajouté parce que la Commission estimait que l'Etat hôte devait recevoir notification de la création d'une mission avant même qu'elle soit matériellement établie, ce qui est destiné à faciliter toutes mesures nécessaires.

---

[48] L'Accord de siège de la CEA avec l'Ethiopie [voir ci-dessus note 38] est toutefois le seul accord de siège concernant une commission économique régionale des Nations Unies qui prévoit expressément des représentants permanents.

[49] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, première partie de la troisième session, Séances plénières de l'Assemblée générale, Annexes aux comptes rendus analytiques des séances*, doc. A/609.

Voir aussi le paragraphe 2 du commentaire de l'article 6 du projet provisoire. (Pour la référence aux articles du projet provisoire, voir ci-dessus note 31.)

Article 6 [50]. — *Fonctions de la mission permanente*

Les fonctions de la mission permanente consistent notamment à:

a) **assurer la représentation de l'Etat d'envoi auprès de l'Organisation;**

b) **maintenir la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et l'Organisation;**

c) **mener des négociations avec l'Organisation ou dans le cadre de celle-ci;**

d) **s'informer des activités dans l'Organisation et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi;**

e) **promouvoir la coopération pour la réalisation des buts et principes de l'Organisation.**

Commentaire

1) Les fonctions des missions permanentes étant nombreuses et variées, l'article 6 ne fait qu'énumérer les fonctions usuelles sous des rubriques très générales. Dans le membre de phrase introductif, le mot « notamment » sert à souligner que l'énumération des fonctions indiquées dans l'article n'est pas censée être exhaustive.

2) L'alinéa *a* est consacré à la fonction de représentation de la mission permanente. Pour indiquer clairement que la représentation d'un Etat auprès d'une organisation internationale peut prendre différentes formes — la mission permanente, bien qu'importante, n'étant que l'une d'entre elles — la Commission a remplacé les mots « représenter l'Etat d'envoi », utilisés dans le projet provisoire, par les mots « assurer la représentation de l'Etat d'envoi ».

3) L'alinéa *b* a trait à la fonction qui caractérise une des activités principales des missions permanentes, à savoir maintenir la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et l'organisation. La mission permanente, et en particulier le représentant permanent en tant que chef de la mission, est chargée d'assurer le maintien des relations officielles entre le gouvernement de l'Etat d'envoi et l'organisation. Une mission permanente est en contact permanent avec l'organisation et sert d'intermédiaire entre son gouvernement et l'organisation.

4) Les alinéas *c* et *d* énoncent deux fonctions diplomatiques classiques, à savoir négocier et faire rapport au gouvernement de l'Etat d'envoi sur les activités. Dans un mémoire présenté au Secrétaire général de l'ONU en 1958, le Conseil juridique a déclaré:

> L'évolution qu'a connue l'institution des missions permanentes depuis l'adoption de cette résolution [résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale] montre que les missions permanentes assument aussi des fonctions de caractère diplomatique [...]. Les missions permanentes s'acquittent de ces diverses fonctions selon des méthodes et procédures analogues à celles qu'emploient les missions diplomatiques, et l'organisation de leurs services est, elle aussi, analogue à celle des missions diplomatiques que les Etats accréditent les uns auprès des autres [51].

5) Le rôle des missions permanentes dans les négociations prend de plus en plus d'importance du fait du développement régulier des activités des organisations internationales, notamment dans le domaine de l'assistance technique et dans le domaine économique et social. Les négociations menées par les missions permanentes ne sont pas nécessairement limitées aux négociations « avec » l'organisation elle-même. La mention de l'alinéa *c* relative aux négociations menées « dans le cadre » des organisations reconnaît la pratique des consultations et des échanges de vues entre les Etats par l'intermédiaire de leurs missions permanentes. Cette dernière catégorie de négociations, qui comprend ce que l'on appelle maintenant la diplomatie multilatérale, est généralement considérée comme l'une des caractéristiques les plus importantes des organisations internationales contemporaines. Dans l'Introduction de son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation des Nations Unies du 16 juin 1958 au 15 juin 1959, le Secrétaire général a fait observer que:

> La représentation permanente de tous les Etats Membres au Siège de l'Organisation et le rôle diplomatique croissant des missions permanentes en dehors des réunions publiques [...] pourraient fort bien se révéler un jour comme le trait le plus marquant de l'évolution « coutumière » qui s'est produite jusqu'ici dans le cadre constitutionnel de la Charte [52].

6) Il est à noter cependant que certaines fonctions des missions diplomatiques ne sont pas exercées, en général, par les missions permanentes auprès d'organisations internationales. Cela vaut en particulier pour la fonction de protection diplomatique, qui relève de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi accréditée auprès de l'Etat hôte. On a également fait observer pendant la discussion que les missions permanentes peuvent, dans certaines conditions, remplir des fonctions en relation avec l'Etat hôte, avec le consentement de ce dernier.

7) L'alinéa *e* stipule qu'une des fonctions des missions permanentes consiste à promouvoir la coopération pour la réalisation des buts et principes de l'organisation. L'Article 1er de la Charte des Nations Unies mentionne la coopération internationale parmi les buts des Nations Unies, et il qualifie l'Organisation des Nations Unies de « centre où s'harmonisent les efforts des nations ». Le devoir des Etats de coopérer les uns avec les autres figure aussi parmi les principes contenus dans la « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies », adoptée par l'Assemblée générale le 24 octobre 1970. L'encouragement de la coopération internationale par la

[50] Article 7 du projet provisoire.

[51] Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude préparée par le Secrétariat (ci-après dénommée « Etude du Secrétariat »), *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 179, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, première partie, A, par. 17.

[52] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, Supplément nº 1A* (A/4132/Add.1), p. 2.

réalisation des buts et principes des organisations internationales à caractère universel se présente, dans l'état actuel des relations internationales, comme une œuvre commune.

Article 7 [53]. — *Fonctions de la mission permanente d'observation*

Les fonctions de la mission permanente d'observation consistent notamment à:

a) **assurer, dans les relations avec l'Organisation, la représentation de l'Etat d'envoi et maintenir une liaison avec l'Organisation;**

b) **s'informer des activités dans l'Organisation et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi;**

c) **promouvoir la coopération avec l'Organisation et, le cas échéant, mener des négociations avec elle.**

Commentaire

1) Les missions permanentes d'observation, étant des missions établies par des Etats non membres de l'organisation, accomplissent des fonctions différentes de celles des missions permanentes des Etats membres, telles qu'elles sont mentionnées à l'article 6. Comme l'article 6, l'article 7 ne fait qu'énumérer les fonctions habituelles des missions permanentes d'observation.

2) La fonction de représentation des missions permanentes d'observation se limite à certains buts déterminés; d'où l'inclusion, à l'alinéa *a*, du membre de phrase « dans les relations avec l'Organisation », qui délimite l'étendue de la représentation d'un Etat d'envoi par une mission permanente d'observation. Les fonctions de liaison de ces missions diffèrent également de celles des missions permanentes, dans la mesure où il n'y a pas de lien officiel entre l'organisation et un Etat non membre; c'est pourquoi l'alinéa *a* parle de « maintenir une liaison avec l'Organisation », au lieu de « maintenir la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et l'Organisation » comme dans le cas des missions permanentes (article 6).

3) Le libellé de l'alinéa *b* suit celui de la disposition correspondante de l'article 6 (alinéa *d*). Au paragraphe 168 de l'Introduction de son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation pour la période allant du 16 juin 1966 au 15 juin 1967, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré:

> Dans l'introduction à mon rapport annuel de l'an dernier, et déjà les années précédentes, je disais combien il importe à mon sens que tous les pays soient encouragés à suivre de plus près les travaux de l'Organisation et mis à même de le faire, s'ils le désirent, en ayant des observateurs au Siège de l'Organisation, à Genève, et auprès des commissions économiques régionales. De la sorte, ils verraient l'Organisation à l'œuvre, percevraient les courants et contre-courants d'opinions qui s'y manifestent et seraient à même de contribuer à cet échange [54].

4) La fonction consistant à « promouvoir la coopération avec l'Organization », dont il est question à l'alinéa *c*, diffère fondamentalement de la fonction correspondante des missions permanentes qui, conformément à l'alinéa *e* de l'article 6, consiste à promouvoir la coopération « pour la réalisation des buts et principes de l'Organisation ».

5) Enfin, la fonction de négociation peut être exercée par les missions permanentes d'observation lorsqu'un accord « avec l'Organisation » est à l'examen, tandis que les missions permanentes peuvent exercer des fonctions de négociation « avec l'Organisation ou dans le cadre de celle-ci ». D'autre part, comme les négociations ne font pas partie des activités d'une mission permanente d'observation qui se répètent régulièrement, la Commission a ajouté dans l'alinéa *c* les mots « le cas échéant » avant les mots « mener des négociations avec elle » [l'organisation].

Article 8 [55]. — *Accréditations ou nominations multiples*

1. L'Etat d'envoi peut accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou nommer un chef de mission en qualité de membre du personnel diplomatique d'une autre de ses missions.

2. L'Etat d'envoi peut accréditer un membre du personnel diplomatique de la mission en qualité de chef de mission auprès d'autres organisations internationales ou nommer un membre du personnel de la mission en qualité de membre du personnel d'une autre de ses missions.

Commentaire

1) Il arrive qu'un chef de mission, un représentant permanent ou un observateur permanent soit accrédité ou nommé par l'Etat d'envoi auprès de plusieurs organisations internationales; à l'Office des Nations Unies à Genève, la pratique s'est établie d'accréditer la même personne comme chef de mission à la fois auprès de diverses institutions spécialisées qui ont leur siège à Genève ou auprès de l'Office lui-même. De même, d'autres membres d'une mission auprès d'une organisation internationale sont parfois appelés à exercer des fonctions au nom de leurs gouvernements respectifs auprès d'une autre organisation; au Siège de l'ONU par exemple, des membres des missions ont également exercé des fonctions au nom de leurs gouvernements respectifs auprès d'institutions spécialisées à Washington [56]. La pratique qui consiste à accréditer ou à nommer la même personne, le même chef de mission ou le même membre du personnel de la mission auprès de deux ou plusieurs organisations n'est pas limitée aux organisations de caractère universel. Il est arrivé que des représentants représentent leur pays simultanément tant auprès de l'ONU qu'auprès d'organisations régionales (par exemple l'OEA) [57]. Les représentants permanents de certains pays européens auprès du Conseil de l'Europe ont été accrédités simultanément auprès de la Communauté

[53] Article 53 du projet provisoire.

[54] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément nº 1A* (A/6701/Add.1).

[55] Articles 8 et 54 du projet provisoire.

[56] Etude du Secrétariat [voir ci-dessus note 51], *op. cit.*, p. 184, par. 38.

[57] *Ibid.*, p. 184 et 185, par. 39.

économique européenne. C'est pourquoi les dispositions énoncées à l'article 8 se fondent sur une pratique bien établie et généralisée.

2) La première partie du paragraphe 1 dispose que la même personne peut être accréditée par un Etat d'envoi en qualité de « chef de mission » auprès de deux ou plusieurs organisations internationales, et la deuxième partie de ce paragraphe dispose qu'un Etat d'envoi peut nommer un « chef de mission » auprès d'une organisation internationale en qualité de « membre du personnel diplomatique » d'une autre de ses missions. Quant au paragraphe 2, il dispose qu'un Etat d'envoi peut accréditer « un membre du personnel diplomatique » d'une mission auprès d'une organisation internationale en qualité de « chef de mission » auprès d'autres organisations internationales ou nommer « un membre du personnel » d'une mission en qualité de « membre du personnel » d'une autre de ses missions. La Commission a employé le verbe « nommer » à propos de la désignation comme membre du personnel diplomatique d'une mission ou membre du personnel d'une mission parce que seule la désignation comme « chef de mission » exige l'accréditation.

3) Le paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui règle l'accréditation d'un chef de mission ou l'affectation d'un membre du personnel diplomatique auprès de plusieurs Etats, et l'article 4 de la Convention sur les missions spéciales, qui a trait à l'envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats, exigent l'absence d'opposition de la part des Etats de réception. Cette condition a pour but d'éviter le conflit et les difficultés qui peuvent surgir dans certains cas d'accréditation ou d'affectation du même agent diplomatique auprès de plus d'un Etat ou d'envoi de la même mission auprès de deux ou plusieurs Etats. Etant donné, cependant, que les missions auprès des organisations internationales ont un caractère différent, les considérations qui sont à l'origine de la condition exigée au paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention sur les relations diplomatiques et à l'article 4 de la Convention sur les missions spéciales ne valent pas dans le cas des missions auprès des organisations internationales. D'ailleurs, une telle condition ne correspond pas à la pratique. C'est pourquoi l'article 8 n'exige pas l'absence d'opposition de la part des organisations intéressées pour l'accréditation ou la nomination du même chef de mission ou membre du personnel diplomatique d'une mission auprès de deux ou plusieurs organisations internationales.

4) L'article 6 de la Convention sur les relations diplomatiques dispose que plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre Etat, et l'article 5 de la Convention sur les missions spéciales autorise l'envoi d'une mission spéciale commune par deux ou plusieurs Etats. Dans les cas où une telle situation s'est présentée dans le cadre de la représentation auprès d'organisations internationales, il s'agissait en fait de la représentation auprès d'un des organes de l'organisation ou auprès d'une conférence réunie par celle-ci, et non de l'institution de missions en tant que telles.

Article 9 [58]. — *Nomination des membres de la mission*

Sous réserve des dispositions des articles 14 et 72, l'Etat d'envoi nomme à son choix les membres de la mission.

Commentaire

1) Le libre choix, par l'Etat d'envoi, des membres de sa mission permanente est un principe essentiel à l'accomplissement efficace des fonctions de la mission. L'article 9 prévoit expressément deux exceptions à ce principe. La première concerne l'effectif de la mission; cette question est réglée par l'article 14. La deuxième exception figure à l'article 72, qui exige le consentement de l'Etat hôte pour la nomination d'un de ses ressortissants en qualité de chef de mission ou comme membre du personnel diplomatique de la mission d'un autre Etat.

2) Contrairement aux articles correspondants de la Convention sur les relations diplomatiques et de la Convention sur les missions spéciales, l'article 9 ne subordonne pas la liberté de l'Etat d'envoi de choisir les membres de sa mission auprès d'une organisation internationale à l'agrément de l'organisation ou de l'Etat hôte en ce qui concerne la nomination du chef de mission.

3) Les membres de la mission ne sont pas accrédités auprès de l'Etat hôte sur le territoire duquel le siège de l'organisation est situé. Ils n'entrent pas en relations directes avec l'Etat hôte, au contraire de ce qui se passe dans le cas de la diplomatie bilatérale. Dans ce dernier cas, l'agent diplomatique est accrédité auprès de l'Etat accréditaire afin de remplir certaines fonctions de représentation et de négociation entre l'Etat accréditaire et son propre Etat. Cette situation juridique est à la base de l'institution de l'agrément pour la nomination du chef de la mission diplomatique. Pour ce qui est de l'ONU, à la 1016e séance de la Sixième Commission, le 6 décembre 1967, le Conseiller juridique a fait la déclaration suivante — qui, bien qu'elle se réfère aux représentants auprès des organes et des conférences de l'ONU, vaut également pour les missions:

> Pour déterminer l'étendue des privilèges et immunités diplomatiques dont doivent jouir les représentants auprès des organes et des conférences des Nations Unies, le Secrétaire général s'inspirerait des dispositions de la Convention de Vienne [sur les relations diplomatiques] dans la mesure où elles s'appliquent *mutatis mutandis* auxdits représentants. Il y a bien entendu lieu de noter que certaines dispositions — telles, par exemple, celles qui ont trait à l'agrément, à la nationalité ou à la réciprocité — ne s'appliquent pas à la situation des représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies [59].

Article 10 [60]. — *Pouvoirs du chef de mission*

Les pouvoirs du chef de mission émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des

[58] Articles 10 et 55 du projet provisoire.

[59] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Annexes*, point 98 de l'ordre du jour, doc. A/C.6/385, par. 4.

[60] Articles 12 et 57 du projet provisoire.

affaires étrangères, soit, si les règles de l'Organisation le permettent, d'une autre autorité compétente de l'Etat d'envoi, et sont communiqués à l'Organisation.

Commentaire

1) L'article 10 s'inspire du paragraphe 1er de la résolution 257 A (III), relative aux missions permanentes, adoptée par l'Assemblée générale le 3 décembre 1948. Ce paragraphe est rédigé comme suit:

[*L'Assemblée générale*]

Recommande

1. Que les pouvoirs des représentants permanents émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, et soient communiqués au Secrétaire général.

2) Au cours des débats de la Sixième Commission qui ont conduit à l'adoption de cette résolution, l'emploi du terme « credentials » (« pouvoirs » en français), dans le projet de résolution à l'examen [61], a été critiqué par certains représentants. On a fait valoir que le mot « credentials » était inopportun parce qu'il tendait à faire considérer l'ONU comme un Etat. On a dit aussi qu'en fait certains représentants permanents avaient des pleins pouvoirs et non pas des « credentials » (lettres de créance) [62]. Un certain nombre de représentants ont toutefois été d'un avis différent et ont dit leur préférence pour le mot « credentials », soulignant qu'il avait été employé à bon escient dans le projet de résolution et qu'il n'était pas nécessaire que les représentants permanents reçoivent des pleins pouvoirs pour remplir leurs fonctions [63].

3) Selon la pratique générale, les pouvoirs des représentants permanents auprès des organisations internationales leur sont délivrés par le chef de l'Etat, par le chef du gouvernement ou par le ministre des affaires étrangères. Dans le cas de quelques institutions spécialisées, les pouvoirs des représentants permanents peuvent également émaner du membre du gouvernement qui est à la tête du département qui correspond au domaine de compétence de l'organisation intéressée. Par exemple, les pouvoirs des représentants auprès de l'OACI sont généralement signés par le ministre des affaires étrangères ou par le ministre des communications ou des transports.

4) Si les pouvoirs des représentants permanents sont habituellement communiqués au plus haut fonctionnaire de l'organisation intéressée — qu'il soit désigné sous le nom de « Secrétaire général », de « Directeur général » ou autrement —, il n'existe pas de pratique constante pour ce qui est de l'organe auquel ce fonctionnaire doit faire rapport à ce sujet. Le dernier paragraphe du dispositif de la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale charge le Secrétaire général de présenter à chaque session ordinaire de l'Assemblée générale un rapport sur les pouvoirs des représentants permanents accrédités auprès de l'ONU. Dans certaines autres organisations, les pouvoirs sont présentés au Directeur général, qui fait rapport à ce sujet à l'organe approprié (par exemple le Conseil des gouverneurs de l'AIEA). Il y a aussi des organisations où il n'existe pas de procédure de ce genre concernant les pouvoirs.

5) L'étude du Secrétariat ne mentionne qu'indirectement la question des pouvoirs des observateurs permanents, dans le contexte des facilités qui leur sont accordées. Elle cite à ce sujet un mémorandum, en date du 22 août 1962, adressé par le Conseiller juridique au Secrétaire général par intérim, dont le paragraphe 4 contient le passage suivant:

> Les communications par lesquelles le Secrétaire général est informé de leur nomination [celle des observateurs permanents] font simplement l'objet d'un accusé de réception du Secrétaire général ou de la personne qui agit en son nom, et le Secrétaire général ne les reçoit pas aux fins de présentation des lettres de créance comme cela est le cas pour les représentants permanents des Etats Membres de l'Organisation [64].

6) Au cours du débat que la Commission a consacré à cette question, certains membres ont indiqué qu'ils étaient partisans de s'en tenir à la pratique officieuse actuelle de l'ONU, suivant laquelle les observateurs permanents ne présentent pas de pouvoirs. Toutefois, la Commission a jugé que, compte tenu du peu d'étendue de cette pratique et par souci d'uniformité, il serait préférable de prévoir que les observateurs permanents devront présenter des pouvoirs sous une forme identique pour l'essentiel à celle des pouvoirs des représentants permanents.

7) L'article 10 a donc pour but d'unifier la pratique en la matière, là où cette pratique existe, et de poser une règle générale prévoyant la présentation à l'organisation des pouvoirs du chef de mission, que ce soit un représentant permanent ou un observateur permanent. L'article dispose que les pouvoirs du chef de mission émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit, si les règles de l'organisation le permettent, d'une autre autorité compétente de l'Etat d'envoi. Ces derniers mots (« soit, si les règles de l'Organisation le permettent, d'une autre autorité compétente ») sont destinés à couvrir des situations telles que celles qui sont mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus du commentaire. La Commission a choisi l'expression « autorité compétente », de préférence à celle de « ministre compétent », qui a une portée plus limitée, parce qu'il lui a paru souhaitable de laisser, dans des limites raisonnables, une certaine latitude en la matière, étant donné la nature très variable de la pratique des organisations internationales et des Etats. C'est ainsi que, dans certains Etats, les pouvoirs sont délivrés par des autorités qui, bien qu'elles aient un rang équivalent, ne sauraient être désignées sous le nom de ministres. Pour les raisons déjà indiquées au sujet d'autres articles, la Commission a remplacé les mots « si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisa-

[61] Doc. A/609, dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, première partie de la troisième session, Séances plénières de l'Assemblée générale, Annexes aux comptes rendus analytiques des séances.*

[62] *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, première partie, Sixième Commission,* 125e séance, p. 624 et 625.

[63] *Ibid.*, p. 626, 628 et 630.

[64] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 208, par. 169.

tion », qui étaient utilisés dans le projet provisoire, par les mots « si les règles de l'Organisation le permettent ».

8) Enfin, l'article 10 dispose que les pouvoirs du chef de mission « sont communiqués à l'Organisation ». La Commission a supprimé les mots « à l'organe compétent de », qui figuraient dans les dispositions correspondantes du projet provisoire, compte tenu de la définition du terme « organe » qui figure à l'article 1er, paragraphe 1, alinéa 4, et suivant laquelle ce terme s'entend de tout organe dont des Etats sont membres. En faisant cette modification, la Commission n'a donc pas eu l'intention de déroger aux pratiques telles que celles qui sont mentionnées au paragraphe 4 du présent commentaire.

Article 11 [65]. — *Accréditation auprès des organes de l'Organisation*

1. Un Etat membre peut préciser dans les pouvoirs délivrés à son représentant permanent que celui-ci est habilité à agir en qualité de délégué à un ou à plusieurs organes de l'Organisation.

2. A moins qu'un Etat membre n'en décide autrement, son représentant permanent peut agir en qualité de délégué à des organes de l'Organisation pour lesquels il n'existe pas de conditions spéciales en matière de représentation.

3. Un Etat non membre peut préciser dans les pouvoirs délivrés à son observateur permanent que celui-ci est habilité à agir en qualité de délégué observateur à un ou à plusieurs organes de l'Organisation, lorsque cela est admis.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de cet article, qui provient du paragraphe 4 de la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale, prévoit qu'un Etat membre peut préciser dans les pouvoirs délivrés à son représentant permanent que celui-ci est habilité à agir en qualité de délégué à un ou à plusieurs organes de l'organisation.

2) D'après les renseignements fournis par les conseillers juridiques d'organisations internationales, la position adoptée sur la question de savoir si un représentant permanent accrédité auprès d'une de ces organisations est autorisé à représenter son Etat devant tous les organes de l'organisation varie quelque peu d'une organisation à l'autre. Il semble cependant, en règle générale, que l'accréditation en tant que représentant permanent n'autorise pas par elle-même ledit représentant à participer aux débats d'un organe auprès duquel il n'est pas spécifiquement accrédité.

3) La compétence d'un représentant permanent pour représenter son Etat à la Commission intérimaire de l'Assemblée générale a été discutée par cette commission en 1948. Le résumé de la discussion, qui figure dans le rapport de la Commission, comprend notamment les passages suivants:

La Commission a examiné [une] proposition soumise par la République Dominicaine. Aux termes de cette proposition, les chefs des délégations permanentes au Siège des Nations Unies devraient être, en cette qualité, autorisés d'office à représenter leur pays à la Commission intérimaire. Ceci donnerait plus de souplesse en n'exigeant pas de chaque délégation qu'elle présente de nouveaux pouvoirs pour chaque convocation de la Commission intérimaire. En ce qui concerne les suppléants et les conseillers, l'article 10 du règlement intérieur de la Commission intérimaire déclare qu'ils peuvent être normalement désignés par le représentant en titre. En conséquence, des pouvoirs particuliers ne seraient nécessaires que lorsqu'un Membre de l'Organisation des Nations Unies désirerait accréditer un envoyé spécial. On a déclaré qu'une telle procédure, outre son utilité pratique, encouragerait tous les gouvernements à établir des délégations permanentes, ce qui constituerait une contribution importante au travail des Nations Unies.

On a fait remarquer qu'il conviendrait que la question des pouvoirs soit réglée par les gouvernements intéressés eux-mêmes. Par exemple, en accréditant le chef d'une délégation permanente, on pourrait spécifier qu'en l'absence d'avis contraire il pourrait faire fonction de représentant au sein de tous les organes et commissions des Nations Unies. Toutefois, le représentant de la République Dominicaine a bien précisé que la proposition soumise par son gouvernement ne visait exclusivement que la Commission intérimaire [66].

4) Tandis que le paragraphe 1 de l'article 11 consacre la pratique décrite aux paragraphes 2 et 3 du présent commentaire, le paragraphe 2 établit un principe consistant à accorder en général au représentant permanent compétence pour représenter son pays dans les différents organes de l'organisation, car cela simplifie le fonctionnement des organisations internationales.

5) Comme l'indique clairement la réserve figurant dans le premier membre de phrase du paragraphe 2, la compétence du représentant permanent pour agir comme délégué de son Etat dans les organes de l'organisation est nécessairement soumise aux règles pertinentes de l'organisation, qui peuvent prescrire des conditions spéciales concernant la représentation auprès des organes. Le représentant d'un Etat Membre auprès du Conseil de sécurité, par exemple, doit être doté de pouvoirs spéciaux. Il en est de même dans un grand nombre d'autres organisations — par exemple pour les délégués des gouvernements à la Conférence internationale du Travail et au Conseil d'administration du BIT et au Conseil exécutif de l'UNESCO.

6) Il convient aussi de noter que la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article est sans préjudice des fonctions des commissions de vérification des pouvoirs ou des autres procédures similaires qui peuvent être instituées par les différents organes pour examiner les pouvoirs des délégués.

7) Le paragraphe 3, relatif aux observateurs permanents, est l'homologue du paragraphe 1. Les dispositions incluses dans ces paragraphes diffèrent toutefois substantiellement. En premier lieu, le paragraphe 3 prévoit qu'un Etat non membre peut préciser dans les pouvoirs délivrés à son observateur permanent que celui-ci est habilité à agir en qualité de « délégué observateur » — et non « délégué » — à un ou plusieurs organes. En second lieu, la disposition du paragraphe 3 est soumise à la clause restrictive « lorsque cela est admis ». La Commission a ajouté cette réserve au paragraphe 3, car il n'existe pas de pratique généralement acceptée selon

[65] Article 13 et paragraphe 2 de l'article 57 du projet provisoire.

[66] *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, Supplément nº 10* (A/606), par. 67 et 68.

laquelle un Etat non membre pourrait être représenté par un délégué observateur dans un organe de l'organisation. Enfin, il n'a pas été inclus, en ce qui concerne les observateurs permanents, de disposition homologue de celle qui figure au paragraphe 2 de l'article, car il n'existe pas dans la pratique internationale de règle générale selon laquelle des Etats non membres pourraient être représentés par des observateurs permanents aux réunions d'organes d'organisations internationales pour lesquels il n'existe pas de conditions spéciales en matière de représentation par des observateurs.

Article 12 [67]. — *Pleins pouvoirs dans la conclusion d'un traité avec l'Organisation*

1. Le chef de mission, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est considéré comme représentant son Etat pour l'adoption du texte d'un traité entre cet Etat et l'Organisation.

2. Le chef de mission n'est pas considéré, en vertu de ses fonctions, comme représentant son Etat pour la signature, définitive ou *ad referendum*, d'un traité entre cet Etat et l'Organisation, à moins qu'il ne ressorte de la pratique de l'Organisation ou d'autres circonstances que les parties avaient l'intention de ne pas requérir de pleins pouvoirs.

Commentaire

1) La Commission a décidé de limiter la portée de l'article 12 aux traités entre les Etats et l'organisation, comme l'indique le titre de cette disposition. L'article 12 ne s'applique pas aux traités conclus au sein des organes d'organisations internationales ou lors des conférences convoquées sous les auspices d'organisations internationales.

2) Cet article concerne les pouvoirs des chefs de mission, qu'il s'agisse de représentants permanents ou d'observateurs permanents. Comme l'une des fonctions des missions permanentes d'observation consiste à négocier « le cas échéant » avec l'organisation (article 7, alinéa *c*), la Commission a estimé que les dispositions de cet article devaient s'appliquer aux observateurs permanents.

3) Le paragraphe 1 de l'article 12 complète les dispositions pertinentes de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention sur le droit des traités [68], en établissant, pour les chefs de mission accrédités auprès d'une organisation internationale, en ce qui concerne les traités conclus par leurs Etats respectifs « avec » l'organisation, une présomption analogue à celle qui figure à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 7 de cette convention.

4) Le paragraphe 2 de l'article 12 se fonde sur la pratique des organisations internationales. La pratique de l'ONU, selon laquelle les représentants permanents doivent être dotés de pleins pouvoirs pour être habilités à signer des accords internationaux, a été analysée comme suit par le Conseiller juridique, répondant à une demande formulée par un représentant permanent en 1953:

> En ce qui concerne les représentants permanents, leur qualité de représentant permanent n'a pas été considérée à elle seule comme suffisant à les habiliter à signer des accords internationaux sans être dotés de pleins pouvoirs spéciaux. La résolution 257 (III) de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 1948, relative aux missions permanentes, ne contient aucune disposition à cet effet et il n'a pas été fait mention de pouvoirs de cette nature au cours des débats qui ont précédé l'adoption de la résolution par la Sixième Commission de l'Assemblée générale [69].

5) Dans le cas des traités en forme simplifiée, la production d'un instrument de pleins pouvoirs n'est généralement pas exigée dans la pratique des Etats. Etant donné que les traités entre les Etats et les organisations internationales sont parfois conclus par échange de notes ou sous d'autres formes simplifiées, la Commission a introduit au paragraphe 2 de l'article 12 une disposition qui dispense le représentant permanent de la production de pleins pouvoirs aux fins de la signature d'un traité, s'il ressort « de la pratique de l'Organisation ou d'autres circonstances que les parties avaient l'intention de ne pas requérir de pleins pouvoirs ».

Article 13 [70]. — *Composition de la mission*

Outre le chef de mission, la mission peut comprendre du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service.

Commentaire

1) L'article 13 suit le modèle du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention sur les missions spéciales.

2) Les termes utilisés dans l'article 13 sont définis à l'article 1er du projet. La portée de leur signification a été expliquée, le cas échéant, dans le commentaire relatif à cet article.

3) Toute mission doit comprendre un chef, car l'Etat hôte et l'organisation doivent, à tout moment, savoir qui est responsable de la mission. Pour le reste, la composition des missions peut être très proche de celle des missions diplomatiques que les Etats accréditent les uns auprès des autres. Aux paragraphes 7 et 8 de son commentaire des articles 13 à 16 du projet d'articles de

[67] Articles 14 et 58 du projet provisoire.

[68] Les dispositions en question sont ainsi conçues:

« *Article 7: Pleins pouvoirs*

« ...

« 2. En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat:

« ...

« *b)* les chefs de mission diplomatique, pour l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire; »

A l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 2 de la même convention, l'expression « pleins pouvoirs » est définie comme s'entendant d'un

« document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité, ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité ».

[69] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 184, par. 35.

[70] Articles 15 et 59 du projet provisoire.

1958 relatifs aux relations et immunités diplomatiques [71], la Commission a indiqué la composition normale des missions diplomatiques.

4) Les missions comprennent souvent, en tant que membres du personnel diplomatique, des experts et des conseillers, qui jouent un rôle important, surtout en ce qui concerne les organisations internationales de caractère technique.

Article 14 [72]. — *Effectif de la mission*

L'effectif de la mission ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux fonctions de l'Organisation, aux besoins de la mission en cause et aux circonstances et conditions existant dans l'Etat hôte.

Commentaire

1) L'article 14 suit le modèle du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention sur les relations diplomatiques. Il y a toutefois une différence essentielle entre ces deux textes. D'après la disposition de la Convention, l'Etat accréditaire « *peut exiger* [73] que cet effectif [de la mission] soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal [...] ». L'article 14 du projet énonce le problème différemment. Il crée, pour l'Etat d'envoi, l'obligation, lorsqu'il fixe la composition de sa mission, d'en garder l'effectif dans des limites « raisonnables et normales ».

2) Dans leurs réponses au questionnaire que leur avait adressé le Conseiller juridique, les institutions spécialisées et l'AIEA ont déclaré qu'elles n'avaient éprouvé aucune difficulté en ce qui concerne l'effectif des missions permanentes accréditées auprès d'elles, et que les Etats hôtes n'avaient imposé aucune restriction à l'effectif de ces missions. La pratique de l'ONU elle-même, telle qu'elle est résumée dans l'Etude du Secrétariat, montre que, bien qu'il n'existe, semble-t-il, aucune disposition limitant expressément le nombre des membres des missions permanentes, on a généralement admis qu'il existe une limite à ne pas dépasser [74].

3) Lorsque des négociations ont eu lieu avec les autorités des Etats-Unis d'Amérique au sujet de l'Accord relatif au Siège de l'ONU [75], le représentant des Etats-Unis a accepté le principe énoncé au projet d'article V, concernant les représentants permanents, mais il a estimé « qu'il devrait y avoir une garantie contre l'application trop large de ce principe ». Le texte qui a alors été proposé et finalement adopté avec de légères modifications en tant qu'article V a été considéré par le Secrétaire général et le Comité de négociation comme un compromis acceptable. Ce compromis est reflété au paragraphe 2 de la section 15 (article V), qui accorde les privilèges et immunités à

> tous membres permanents [du] personnel [des représentants permanents] qui seront désignés suivant accord entre le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement de l'Etat intéressé.

4) La principale différence entre l'article 14 et la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques a déjà été indiquée au paragraphe 1 du présent commentaire. A ce propos, la Commission voudrait faire observer que, contrairement à ce qui a lieu dans le domaine de la diplomatie bilatérale, les membres des missions permanentes auprès des organisations internationales ne sont pas accrédités auprès de l'Etat hôte. Ils ne sont pas non plus accrédités, au sens propre du terme, auprès de l'organisation internationale. Comme on le verra dans différentes parties du projet d'articles, 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 qui découlent du fait que les envoyés diplomatiques sont accrédités auprès de l'Etat accréditaire et du droit que possède foncièrement ce dernier, en dernière analyse, de refuser de maintenir ses relations avec l'Etat accréditant. Dans le cas des missions auprès d'organisations internationales, le principe de la liberté de l'Etat d'envoi en ce qui touche la composition de la mission et le choix de ses membres doit être reconnu pour assurer le fonctionnement efficace de la diplomatie multilatérale. Le recours contre tout abus de cette liberté doit être celui des consultations et de la procédure de conciliation prévues dans les articles 81 et 82, respectivement, du projet d'articles.

5) De même que le paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention sur les relations diplomatiques, l'article 14 prévoit, comme critères objectifs devant déterminer l'effectif de la mission, les « besoins de la mission en cause » et les « circonstances et conditions dans l'Etat hôte ». A ces critères, il ajoute les « fonctions de l'Organisation ». En effet, la Commission a constaté que plusieurs institutions spécialisées ont fait remarquer qu'à cause du caractère technique et pratique de leurs fonctions elles correspondaient directement avec des ministères ou avec d'autres autorités d'Etats membres; le rôle des missions auprès de ces institutions tendait à perdre de son importance dans les activités quotidiennes, pour revêtir un caractère plus purement formel et plus intermittent.

Article 15 [76]. — *Notifications*

1. L'Etat d'envoi notifie à l'Organisation:

a) **la nomination, la position, le titre et l'ordre de préséance des membres de la mission, leur arrivée et leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la mission;**

b) **l'arrivée et le départ définitif de toute personne appartenant à la famille d'un membre de la mission et, s'il**

[71] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 97, doc. A/3859, par. 53.

[72] Articles 16 et 60 du projet provisoire.

[73] Ces mots ne sont pas en italique dans l'original.

[74] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 180, par. 18.

[75] Pour la référence au texte de l'Accord, voir ci-dessus note 36.

[76] Articles 17 et 61 du projet provisoire.

y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la mission;

c) **l'arrivée et le départ définitif des personnes au service privé des membres de la mission et le fait que ces personnes quittent ce service;**

d) **le commencement et la fin de l'emploi de personnes résidant dans l'Etat hôte en tant que membres du personnel de la mission ou en tant que personnes au service privé;**

e) **l'emplacement des locaux de la mission et des demeures privées qui jouissent de l'inviolabilité conformément aux articles 23 et 29, ainsi que tous autres renseignements qui seraient nécessaires pour identifier ces locaux et demeures.**

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable.

3. L'Organisation communique à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2.

4. L'Etat d'envoi peut également communiquer à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2.

Commentaire

1) A l'exception de l'alinéa *e* du paragraphe 1, qui suit le modèle de l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention sur les missions spéciales, les dispositions de l'article 15 s'inspirent de l'article 10 de la Convention sur les relations diplomatiques, avec les modifications exigées par le caractère particulier des missions auprès des organisations internationales.

2) Il faut que l'organisation et l'Etat hôte soient informés des personnes qui ont droit aux privilèges et immunités. Par conséquent, les Etats d'envoi sont tenus de donner notification en ce qui concerne les missions auprès des organisations internationales, exactement comme ils sont tenus de le faire pour les missions diplomatiques et les missions spéciales.

3) La question de la notification de la nomination des membres de missions permanentes auprès de l'ONU a été réglée par la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale, dont le paragraphe 2 prescrit « que les désignations et changements de membres des missions permanentes autres que le représentant permanent soient communiqués par écrit au Secrétaire général par le chef de la mission ». Sur la base de la pratique établie en 1947 et 1948, la procédure normale consiste à l'heure actuelle, pour les missions, à communiquer à la Section du protocole et de la liaison du Secrétariat les noms et qualités des membres de leur personnel qui ont droit aux privilèges et immunités visés aux paragraphes 1 et 2 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège. Le Secrétariat transmet alors ces renseignements au Département d'Etat des Etats-Unis par l'intermédiaire de la mission des Etats-Unis.

4) La question des notifications est aussi traitée dans la « Décision du Conseil fédéral suisse concernant le statut juridique des délégations permanentes auprès de l'Office européen des Nations Unies ainsi que d'autres organisations internationales ayant leur siège en Suisse », en date du 31 mars 1948 [77]. Le paragraphe 4 de cette décision dispose que:

> La création d'une délégation permanente, les arrivées et les départs des membres des délégations permanentes sont annoncés au Département politique par la mission diplomatique à Berne de l'Etat intéressé. Le Département politique délivre aux membres des délégations une carte de légitimation attestant les privilèges et immunités dont ils bénéficient en Suisse.

5) Si l'ONU a un système de notification pour la nomination des membres des missions permanentes ainsi que pour leur arrivée et leur départ, les dispositions appliquées à cet égard dans d'autres organisations internationales de caractère universel semblent fragmentaires et loin d'être systématisées. La Commission a estimé qu'il était bon d'établir une réglementation uniforme, et c'est ce à quoi tend l'article 15.

6) La règle formulée dans l'article 15 est fondée à la fois sur des considérations de principe et sur des considérations pratiques. Elle repose essentiellement sur l'idée que, puisque la relation directe est entre l'Etat d'envoi et l'organisation, les notifications doivent être faites par l'Etat d'envoi à l'organisation (paragraphe 1). Ces notifications sont communiquées à l'Etat hôte par l'organisation (paragraphe 3). Aux termes du paragraphe 4 de l'article, l'Etat d'envoi a la faculté d'adresser les notifications directement à l'Etat hôte. Ce paragraphe apporte un complément, et non une solution de rechange, à la procédure prescrite aux paragraphes 1 et 3 de l'article.

7) L'alinéa *a* du paragraphe 1 s'écarte de la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques en ce qu'il prescrit l'obligation pour l'Etat d'envoi de notifier les changements qui interviennent dans la situation des membres de la mission.

8) Pour l'alinéa *d* du paragraphe 1, la Commission a estimé que l'expression « l'engagement et le congédiement », qui figurait à l'alinéa correspondant du projet précédent (et qui est tirée de l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention sur les relations diplomatiques), était trop étroite — ainsi, elle ne couvrait pas le cas du décès de l'une des personnes visées. La Commission a donc remplacé cette expression par les mots « le commencement et la fin de l'emploi ».

9) A sa vingt-troisième session, la Commission a ajouté un alinéa *e* au paragraphe 1, car il est nécessaire que l'Etat hôte connaisse l'emplacement exact des locaux et des demeures privées dont il est appelé à assurer l'inviolabilité.

Article 16 [78]. — *Chargé d'affaires* ad interim

Si le poste de chef de mission est vacant, ou si le chef de mission est empêché d'exercer ses fonctions, un chargé

[77] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 60.V.2), p. 92.

[78] Articles 18 et 62 du projet provisoire.

d'affaires *ad interim* agit en qualité de chef de mission. Le nom du chargé d'affaires *ad interim* est notifié à l'Organisation.

Commentaire

1) L'article 16, qui suit le modèle du paragraphe 1 de l'article 19 de la Convention sur les relations diplomatiques, vise les situations où le poste de chef de mission devient vacant, ou bien celles où le chef de la mission est empêché d'exercer ses fonctions. Comme l'emploi de l'expression « chef de mission » l'indique, il s'applique à la fois aux représentants permanents et aux observateurs permanents. La disposition que la Commission avait adoptée à sa vingt-deuxième session concernant la désignation d'un chargé d'affaires *ad interim* en cas d'absence prolongée de l'observateur permanent différait de la disposition correspondante relative au représentant permanent en ce sens qu'elle laissait une faculté plutôt qu'elle n'imposait une obligation à l'Etat d'envoi. A sa présente session, la Commission a supprimé cette différence: elle a estimé qu'à partir du moment où une mission est établie il est nécessaire, dans l'intérêt aussi bien de l'organisation que de l'Etat hôte, qu'il y ait à tout moment une personne responsable.

2) Dans le cas des missions permanentes, la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale prévoit que les fonctions de chef de mission peuvent être exercées temporairement par quelqu'un d'autre que le représentant permanent. Aux termes de son paragraphe 3, « le représentant permanent, en cas d'absence temporaire, notifie au Secrétaire général le nom du membre de la mission qui exercera les fonctions de chef de la mission ». En ce qui concerne les missions permanentes d'observation, il est d'usage, dans un certain nombre d'entre elles — notamment à Genève —, de désigner un des membres de leur personnel comme chargé d'affaires *ad interim* en cas d'absence prolongée de l'observateur permanent.

3) Les mots « à titre provisoire », qui figurent au paragraphe 1 de l'article 19 de la Convention sur les relations diplomatiques n'ont pas été maintenus à l'article 16; la Commission a estimé, d'une part, que ces mots étaient inutiles puisque la notion qu'ils exprimaient est déjà couverte par les mots « *ad interim* », et, d'autre part, qu'ils risquaient d'induire en erreur, car ils pouvaient donner l'impression que les actes accomplis par un chargé d'affaires ont besoin d'être confirmés. La Commission a aussi supprimé la mention de l'autorité à laquelle il appartient de notifier à l'organisation le nom du chargé d'affaires *ad interim*, qui figurait dans les dispositions correspondantes de son projet antérieur. A son avis, ce qui importe c'est que la notification soit faite à l'organisation: il n'est pas nécessaire de spécifier par qui. En ce qui concerne les missions permanentes, il convient d'établir une distinction entre l'expression « chargé d'affaires » et les expressions « représentant suppléant » ou « représentant permanent adjoint ». Ces dernières sont fréquemment utilisées par les Etats membres pour désigner la personne qui vient au second rang, immédiatement après le représentant permanent.

Article 17 [79]. — *Préséance*

1. La préséance entre représentants permanents est déterminée par l'ordre alphabétique des noms des Etats en usage dans l'Organisation.

2. La préséance entre observateurs permanents est déterminée par l'ordre alphabétique des noms des Etats en usage dans l'Organisation.

Commentaire

1) Dans l'article 17, on a adopté la règle de l'ordre alphabétique pour déterminer la préséance. Cette règle est destinée à s'appliquer dans le cas des représentants permanents aussi bien que dans celui des observateurs permanents. Toutefois, la Commission a jugé opportun de régler chacun des deux cas dans un paragraphe distinct pour qu'il soit bien clair que l'article vise seulement deux ordres de préséance: la préséance entre les représentants permanents et la préséance entre les observateurs permanents.

2) A sa vingt-deuxième session, la Commission n'avait pas traité la préséance entre les observateurs permanents dans le projet d'articles. A sa présente session, elle a inclus une disposition à cet effet au paragraphe 2 de l'article 17, estimant que la règle que le projet d'articles vise à établir devrait être aussi complète que possible.

3) Les articles relatifs à la préséance entre les représentants permanents qui figuraient dans le projet provisoire de la Commission énonçaient un double critère pour déterminer la préséance: l'ordre alphabétique ou l'heure et la date de la présentation des pouvoirs. A sa présente session, la Commission a jugé qu'offrir le choix entre deux solutions, conformément à la pratique suivie dans l'organisation, ne réglait pas la question. Elle n'a donc retenu que la règle de l'ordre alphabétique qui est généralement suivie dans les organisations internationales. Par souci de clarté, et compte tenu du fait qu'il y a plusieurs ordres alphabétiques, il est spécifié dans l'article 17 que l'ordre alphabétique est celui des noms des Etats intéressés en usage dans l'organisation.

Article 18 [80]. — *Bureau de la mission*

L'Etat d'envoi ne peut, sans le consentement préalable de l'Etat hôte, établir de bureau de la mission dans une localité de l'Etat hôte autre que celle où le siège ou un office de l'Organisation est établi.

Commentaire

1) L'article 18 se fonde sur la présomption que l'Etat d'envoi a le droit d'établir un bureau dans la localité où le siège ou un office de l'organisation est établi. Son but est de prescrire qu'un bureau de la mission ne pourra être établi dans une localité autre que celle où se trouve le siège ou un office de l'organisation qu'avec le consentement de l'Etat hôte.

---

[79] Article 19 du projet provisoire.

[80] Articles 20 et 63 du projet provisoire.

2) L'article se limite à l'établissement d'un bureau de la mission sur le territoire de l'Etat hôte, ainsi que l'indiquent expressément les mots « de l'Etat hôte », insérés après le mot « localité ». La Commission a supprimé la disposition figurant dans un paragraphe distinct de l'article correspondant de son projet provisoire, qui ne permettait l'établissement de bureaux sur le territoire d'un Etat autre que l'Etat hôte qu'avec le consentement préalable du premier Etat. La Commission a estimé que cette disposition concernait une situation tout à fait exceptionnelle, qu'il n'était pas nécessaire d'envisager dans le projet d'articles.

3) Les mots « bureau » et « localité » figurent au singulier, car l'article concerne l'établissement d'un bureau particulier de la mission.

Article 19 [81]. — *Usage du drapeau et de l'emblème*

1. La mission permanente a le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur ses locaux. Le représentant permanent a le même droit en ce qui concerne sa résidence et ses moyens de transport.

2. La mission permanente d'observation a le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur ses locaux.

3. Dans l'exercice du droit accordé par le présent article, il sera tenu compte des lois, règlements et usages de l'Etat hôte.

Commentaire

1) Le droit d'utiliser le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi a été reconnu, pour les missions diplomatiques, à l'article 20 de la Convention sur les relations diplomatiques. Le présent article suit le modèle de ce texte pour ce qui est de la reconnaissance d'un droit similaire aux missions auprès des organisations internationales. La différence entre les fonctions des missions permanentes et celles des missions permanentes d'observation a cependant conduit la Commission à faire une distinction en ce qui concerne la portée du droit accordé à l'une et l'autre catégories de missions. En conséquence, elle a décidé de traiter chaque cas dans un paragraphe distinct.

2) Le paragraphe 1 de l'article concerne les missions permanentes. A la différence de l'article correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques, il est divisé en deux phrases, de façon à bien marquer la distinction qui existe entre le droit accordé à la mission permanente en tant que telle et le droit accordé au représentant permanent.

3) Le paragraphe 2 s'applique aux missions permanentes d'observation. L'omission, dans ce paragraphe, de la phrase correspondant à la seconde phrase du paragraphe 1 traduit l'opinion de la Commission selon laquelle il serait justifié de restreindre quelque peu les signes visibles de la présence des observateurs permanents, étant donné les différences de fonctions entre les missions permanentes et les missions permanentes d'observation.

4) Le paragraphe 3 de l'article, qui concerne l'exercice du droit qu'accordent les paragraphes 1 et 2, est commun aux deux catégories de mission. Il suit le modèle du paragraphe 3 de l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [82] et du paragraphe 2 de l'article 19 de la Convention sur les missions spéciales.

Article 20 [83]. — *Facilités en général*

1. L'Etat hôte accorde:

a) **à la mission permanente toutes facilités pour l'accomplissement de ses fonctions;**

b) **à la mission permanente d'observation les facilités requises pour l'accomplissement de ses fonctions.**

2. L'Organisation aide la mission à obtenir ces facilités et lui accorde celles qui relèvent de sa propre compétence.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de l'article 20 suit le modèle de l'article 25 de la Convention sur les relations diplomatiques. L'alinéa *a* dispose que l'Etat hôte accorde à la mission permanente « toutes facilités » pour l'accomplissement de ses fonctions. La Commission a remplacé, dans la version anglaise, l'expression « full facilities » du projet provisoire par l'expression « all facilities ». Elle a estimé pouvoir s'écarter de la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques parce que l'expression « all facilities » rend mieux l'idée exprimée dans les versions française (« toutes facilités ») et espagnole (« toda clase de facilidades »). L'alinéa *b* dispose que l'Etat hôte accorde à la mission permanente d'observation « les facilités requises » pour l'accomplissement de ses fonctions. La Commission a estimé qu'il était indiqué de maintenir la différence intentionnelle de libellé entre les alinéas *a* et *b*. Cette différence correspond à une certaine distinction entre les fonctions, les obligations et les besoins des « missions permanentes », d'une part, et ceux des « missions permanentes d'observation », d'autre part, d'où il résulte qu'il est inutile d'accorder à ces dernières les mêmes facilités qu'aux premières.

2) Le paragraphe 2 établit l'obligation de l'organisation d'« aider » les missions à obtenir les facilités auxquelles les missions permanentes et les missions permanentes d'observation ont droit conformément au paragraphe 1. Il dispose aussi que l'organisation « accorde » à la mission les facilités « qui relèvent de sa propre compétence ». Ces derniers mots sont destinés à marquer à la fois que les facilités qu'une organisation est en mesure de fournir sont limitées, et que l'octroi de facilités à une mission par une organisation doit se faire compte tenu des règles pertinentes de l'organisation.

[81] Articles 21 et 64 du projet provisoire.

[82] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 261.

[83] Articles 22 et 65 du projet provisoire.

Article 21 [84]. — *Locaux et logements*

1. L'Etat hôte soit facilite l'acquisition sur son territoire, dans le cadre de sa législation, par l'Etat d'envoi, des locaux nécessaires à la mission, soit aide l'Etat d'envoi à se procurer des locaux d'une autre manière.

2. L'Etat hôte et l'Organisation aident également, s'il en est besoin, la mission à obtenir des logements convenables pour ses membres.

Commentaire

1) L'article 21 suit le modèle de l'article 21 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Comme la Commission l'a indiqué dans le commentaire de la disposition correspondante (article 19) de son projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, qui a servi de base à la Convention,

> Les lois et règlements d'un pays peuvent empêcher une mission d'acquérir les locaux qui lui sont nécessaires. C'est la raison pour laquelle la Commission a inséré dans le projet un article qui fait un devoir à l'Etat accréditaire d'assurer des locaux à la mission s'il n'est pas permis à celle-ci de les acquérir [85].

Ces considérations sont également à la base du paragraphe 1 du présent article.

3) Certains membres de la Commission ont fait observer au cours du débat sur cet article que, dans certains cas, le droit interne applicable ne permet pas d'acquérir un droit de propriété sur les locaux d'une mission permanente et que, dans d'autres cas, les locaux étaient acquis non par l'Etat d'envoi mais par le représentant permanent pour le compte dudit Etat. Ils estimaient donc que les expressions « l'acquisition » et « par l'Etat d'envoi » limitaient indûment la portée de l'article 21. Toutefois, on a fait remarquer que tous les cas de ce genre relèveraient de la disposition de l'article 21 qui fait un devoir à l'Etat hôte d'aider l'Etat d'envoi « à se procurer des locaux d'une autre manière ». La Commission a donc décidé de maintenir les expressions en question dans l'article.

4) L'aide que l'organisation peut donner aux membres de la mission, conformément au paragraphe 2, pour qu'ils obtiennent des logements convenables serait très utile, du fait, notamment, qu'en règle générale l'organisation connaît la situation dans l'Etat hôte. En raison de l'inquiétude manifestée dans les observations communiquées par les secrétariats de certaines organisations internationales au sujet de la charge résultant de la disposition énoncée au paragraphe 2 de l'article, la Commission tient à souligner qu'en vertu de ce paragraphe l'organisation a pour obligation *d'aider à obtenir* des logements, et non de les *fournir*. En outre, le fait d'énoncer l'obligation de l'organisation n'exclut pas le recours à des arrangements tels que ceux qui existent au Siège de l'ONU à New York ou à son Office à Genève en vue d'activités conjointes d'organisations internationales dans ce domaine.

[84] Articles 23 et 66 du projet provisoire.

[85] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 98, doc. A/3859, par. 53.

Article 22 [86]. — *Assistance de l'Organisation en matière de privilèges et immunités*

L'Organisation aide, s'il en est besoin, l'Etat d'envoi, la mission et les membres de celle-ci à s'assurer la jouissance des privilèges et immunités prévus dans les présents articles.

Commentaire

1) L'une des caractéristiques de la représentation auprès des organisations internationales réside dans le fait que le respect des règles juridiques régissant les privilèges et immunités n'intéresse pas seulement l'Etat d'envoi et l'Etat accréditaire (hôte), comme c'est le cas dans la diplomatie bilatérale. Lors des discussions sur la « Question des privilèges et immunités diplomatiques » (point 98 de l'ordre du jour) qui ont eu lieu à la Sixième Commission pendant la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale (1967), il a été communément admis que l'ONU elle-même avait intérêt à ce que les représentants des Etats Membres jouissent des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions. Il a été également reconnu que le Secrétaire général devrait poursuivre ses efforts en vue de s'assurer que les privilèges et immunités en question soient respectés [87].

2) Dans la déclaration qu'il a faite à la 1016e séance de la Sixième Commission (1967), le Conseiller juridique, prenant la parole en tant que représentant du Secrétaire général, a dit:

> Il semble donc élémentaire que les droits des représentants soient protégés de façon adéquate par l'Organisation et ne soient pas entièrement laissés à l'action bilatérale des Etats immédiatement intéressés. Le Secrétaire général continuera donc de se sentir tenu à l'avenir, comme il l'a été dans le passé, d'affirmer les droits et les intérêts de l'Organisation au nom des représentants des Membres, quand les circonstances le demanderont. Je n'ai pas retiré du débat qui s'est déroulé à la Commission l'impression que les Membres de l'Organisation veuillent qu'il agisse d'une manière tant soit peu différente de celle que je viens d'indiquer. De même, du fait que l'Organisation a intérêt à protéger les droits des représentants, il peut s'élever entre elle et un Membre, au sujet de ces droits, un différend pouvant donner lieu à la demande d'avis consultatif prévue à la section 30 de la Convention [sur les privilèges et immunités des Nations Unies]. Il est donc clair que l'ONU peut être une « partie » au sens de ladite section [88].

3) La Commission n'a pas été en mesure de souscrire à une observation d'un gouvernement selon laquelle les organisations internationales seraient amenées, en raison des dispositions de l'article 22, à intervenir dans les rapports entre Etats d'envoi et Etats hôtes sans même que de réels problèmes se posent en ce qui concerne la jouissance des privilèges et immunités. A cet égard, il convient de rappeler que l'obligation imposée à l'organisation par l'article 22 est assortie de la réserve « s'il en est besoin ». L'obligation de l'organisation d'aider l'Etat d'envoi, la mission et les membres de la mission a trait aux articles du projet qui prévoient des privilèges et des

[86] Articles 24 et 66 du projet provisoire.

[87] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Annexes*, point 98 de l'ordre du jour, doc. A/6965, par. 14.

[88] *Ibid.*, doc. A/C.6/385, par. 8.

immunités. La portée de l'obligation de l'organisation de fournir son aide ne s'étend qu'aux privilèges et immunités énoncés dans le présent projet.

Article 23 [89]. — *Inviolabilité des locaux*

1. Les locaux de la mission sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat hôte d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de mission. Ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique, et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du chef de mission.

2. L'Etat hôte a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux de la mission, leur ameublement et les autres biens qui s'y trouvent, ainsi que les moyens de transport de la mission, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

Commentaire

1) Les deux premières phrases du paragraphe 1 et les paragraphes 2 et 3 de l'article 23 suivent le modèle de l'article 22 de la Convention sur les relations diplomatiques. La troisième phrase du paragraphe 1 suit le modèle de la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 25 de la Convention sur les missions spéciales. L'Assemblée générale a introduit cette phrase dans l'article 25 de la Convention sur les missions spéciales à la suite de l'adoption, par la Sixième Commission, d'un amendement présenté par l'Argentine à l'article 25 du projet d'articles de la Commission du droit international relatif aux missions spéciales [90].

2) L'obligation de l'Etat hôte d'assurer l'inviolabilité des locaux, des archives et des documents de la mission est généralement reconnue. Dans une lettre envoyée en juillet 1964 au Conseiller juridique d'une des institutions spécialisées, le Conseiller juridique de l'ONU a déclaré:

> L'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies ne contient pas de dispositions précises au sujet des locaux des missions; par conséquent, le statut diplomatique de ces locaux découle du statut diplomatique du représentant permanent et du personnel de la mission [91].

3) Les accords de siège de quelques-unes des institutions spécialisées contiennent des dispositions relatives à l'inviolabilité des locaux des missions permanentes. Une disposition de ce genre se trouve, par exemple, à l'article XI (section 24) de l'Accord relatif au siège de la FAO.

4) L'inviolabilité des locaux de l'ONU et des institutions spécialisées est établie respectivement par l'article II (section 3) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et par l'article III (section 5) de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Ces textes disposent que les biens et avoirs de l'ONU et des institutions spécialisées, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive administrative, judiciaire ou législative.

5) La Commission a adopté à l'unanimité le principe de l'inviolabilité des locaux des missions auprès des organisations internationales. Elle n'était divisée que sur la question soulevée par la troisième phrase du paragraphe 1 [92]. Certains membres étaient en faveur d'une formule énonçant l'inviolabilité des locaux sans exception, tandis que d'autres considéraient que cette inviolabilité ne devait pas l'emporter sur l'obligation fondamentale de l'Etat hôte de prendre des mesures pour empêcher qu'il n'y ait des morts ou des blessés en cas d'incendie ou autre sinistre grave. En adoptant cette formule, la Commission a estimé qu'elle était en droit de supposer que l'Etat d'envoi et l'Etat hôte appliqueraient de bonne foi la disposition qu'elle énonce. La Commission a voulu préciser aussi que, dans le contexte du paragraphe 1 de l'article 23 du projet, les mots « chef de mission » (« représentant permanent » ou « observateur permanent ») doivent s'entendre comme désignant toute personne autorisée à agir en son nom.

6) L'inviolabilité des locaux accordée par cet article s'applique aux « locaux de la mission » tels qu'ils sont définis à l'alinéa 26 du paragraphe 1 de l'article 1er du projet.

Article 24 [93]. — *Exemption fiscale des locaux*

1. Les locaux de la mission dont l'Etat d'envoi ou toute personne agissant pour le compte de cet Etat est propriétaire ou locataire sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat hôte, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi ou toute personne agissant pour le compte de cet Etat.

Commentaire

1) L'article 24 suit le modèle de l'article 23 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Les réponses de l'ONU et des institutions spécialisées indiquent que l'exemption prévue dans cet article est

[89] Articles 25 et 67 du projet provisoire.

[90] Amendement adopté à la 1088e séance de la Sixième Commission, au cours de l'examen de la question intitulée « Projet de convention sur les missions spéciales », à la vingt-troisième session (1968) de l'Assemblée générale (voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, point 85 de l'ordre du jour, doc. A/7375, par. 190, 192, 194 et 195).

[91] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 204, par. 154.

[92] Cf. article 22 de la Convention sur les relations diplomatiques et article 25 de la Convention sur les missions spéciales.

[93] Articles 26 et 67 du projet provisoire.

généralement reconnue. On trouve des exemples de dispositions d'accords de siège prévoyant cette exemption à l'article XI de l'Accord relatif au siège de la FAO et dans les articles XII et XIII de l'Accord relatif au siège de l'AIEA.

3) La Commission a modifié le début du paragraphe 1 afin qu'il corresponde à celui du paragraphe 1 de l'article 32 de la Convention sur les relations consulaires. On pourrait soutenir que le libellé du paragraphe 1 tel qu'il avait été provisoirement adopté en 1969 ne couvrait que les impôts prélevés sur les personnes détenant un droit de propriété ou qui sont en possession d'un immeuble et ne comprenait pas les impôts frappant directement la propriété immobilière elle-même. Après modification, le début de ce paragraphe est ainsi conçu: « Les locaux de la mission dont l'Etat d'envoi ou toute personne agissant pour le compte de cet Etat est propriétaire ou locataire... ». Une modification correspondante a été apportée à la fin du paragraphe 2 (« de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi ou toute personne agissant pour le compte de cet Etat »).

4) La Commission, tenant compte des dispositions de l'article 33 du projet — et, notamment, de son alinéa *a* —, a estimé que l'article 24 devait être interprété comme couvrant également les « impôts indirects ». Elle a estimé que l'exemption prévue à l'article 24 couvrait aussi les parts dans des sociétés immobilières se rapportant à des locaux occupés par des missions.

Article 25 [94]. — *Inviolabilité des archives et des documents*

Les archives et documents de la mission sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

Commentaire

1) L'article 25 suit le modèle de l'article 24 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Au paragraphe 3 de son commentaire sur cet article (article 22: Inviolabilité des archives) de son projet d'articles de 1958 relatif aux relations et immunités diplomatiques, la Commission disait:

> Bien que l'inviolabilité des archives et documents de la mission soit au moins en partie couverte par l'inviolabilité de ses locaux et de ses biens, il y a intérêt à en faire mention spécialement en raison de son importance pour les fonctions de la mission. Elle est connexe à la protection accordée selon l'article 25 à la correspondance et aux communications de la mission [95].

Article 26 [96]. — *Liberté de mouvement*

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat hôte assure la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire à tous les membres de la mission et aux membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs.

Commentaire

1) L'article 26 suit le modèle de l'article 26 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) La seule différence de fond entre l'article 26 de la Convention et l'article 26 du présent projet est l'adjonction du membre de phrase « et aux membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs ». La Commission a été d'avis que les familles des membres de la mission doivent avoir le droit de se déplacer librement sur le territoire de l'Etat hôte. La Commission a décidé qu'il était souhaitable d'inclure une disposition précise en ce sens dans le projet.

3) Les réponses des institutions spécialisées indiquent que l'Etat hôte n'impose aucune restriction à la liberté de mouvement des membres des missions auprès des organisations internationales.

4) Certains membres de la Commission ont fait état des observations de gouvernements qui soulevaient la question de savoir si le bon fonctionnement des missions auprès des organisations internationales exige que leurs membres bénéficient de la même liberté de déplacement que celle qui est accordée aux membres des missions diplomatiques. Ils ont suggéré que la liberté de déplacement garantie à l'article 26 soit assortie des mêmes conditions que dans l'article correspondant (article 27) de la Convention sur les missions spéciales. A leur avis, il conviendrait de restreindre la liberté de déplacement à ce qui est nécessaire à l'exercice des fonctions de la mission. La majorité des membres de la Commission ont considéré que les seules raisons pour lesquelles l'Etat hôte puisse valablement restreindre la liberté de déplacement sont celles de sécurité nationale, et que l'article règle déjà ce point. Ils ont estimé que toute tentative d'introduire une restriction fondée sur l'élément fonctionnel restreindrait indûment la liberté de déplacement des membres des missions. Ces membres ont jugé qu'il serait préférable de ne pas ajouter la réserve qui a été prévue dans le cas des missions spéciales et qui est justifiée par le caractère particulier de ces missions.

Article 27 [97]. — *Liberté de communication*

1. L'Etat hôte permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement de l'Etat d'envoi ainsi qu'avec les missions diplomatiques permanentes, les postes consulaires, les missions permanentes, les missions permanentes d'observation, les missions spéciales et les délégations de celui-ci, où qu'ils se trouvent, la mission peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers et des messages en code ou en chiffre. Toutefois, la mission ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat hôte.

[94] Articles 27 et 67 du projet provisoire.

[95] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 99, doc. A/3859, par. 53.

[96] Articles 28 et 68 du projet provisoire.

[97] Articles 29 et 67 du projet provisoire.

2. La correspondance officielle de la mission est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la mission et à ses fonctions.

3. La valise de la mission ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise de la mission doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à l'usage officiel de la mission.

5. Le courrier de la mission, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise, est dans l'exercice de ses fonctions protégé par l'Etat hôte. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'Etat d'envoi ou la mission peut nommer des courriers *ad hoc* de la mission. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier *ad hoc* aura remis au destinataire la valise de la mission, dont il a la charge.

7. La valise de la mission peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial, qui doivent arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme courrier de la mission. A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes de l'Etat hôte, la mission peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.

Commentaire

1) L'article 27 suit le modèle de l'article 27 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Les missions auprès de l'ONU, des institutions spécialisées et des autres organisations internationales jouissent en pratique de la liberté de communication dans les mêmes conditions que les missions diplomatiques accréditées auprès de l'Etat hôte.

3) Les réponses de l'ONU et des institutions spécialisées indiquent aussi que l'inviolabilité de la correspondance, qui est prévue à la section 11, alinéa *b* (article IV), de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et à la section 13, alinéa *b* (article V), de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, est pleinement accordée.

4) Une différence entre cet article et l'article 27 de la Convention sur les relations diplomatiques réside dans l'adjonction au paragraphe 1 des mots « les missions permanentes », « les missions permanentes d'observation », « les missions spéciales » et « les délégations », dont le but est de mettre l'article en harmonie avec d'autres dispositions du projet et le paragraphe 1 de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales, et de permettre à ces missions et délégations de communiquer entre elles. La mention des « missions permanentes d'observation » et des « délégations » a été ajoutée en seconde lecture. Lorsque le projet d'articles a été élaboré à titre provisoire en 1969, la Commission n'avait pas encore entrepris l'étude des missions permanentes d'observation et des délégations à des organes ou à des conférences.

5) Une autre différence est que le paragraphe 7 de l'article 27 prévoit que la valise de la mission peut être confiée non seulement au commandant d'un aéronef commercial, comme il est prévu pour la valise diplomatique à l'article 27 de la Convention sur les relations diplomatiques, mais aussi au commandant d'un navire. On trouve une disposition analogue dans l'article 35 de la Convention sur les relations consulaires et dans l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales.

6) Par analogie avec l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales, ce sont les expressions « la valise de la mission » et « le courrier de la mission » qui sont employées dans l'article. Pour prévenir toute confusion possible avec la valise et le courrier de la mission diplomatique, on a évité d'employer les expressions « valise diplomatique » et « courrier diplomatique ».

7) Enfin, la Commission est revenue sur sa décision de 1969 et a ajouté le membre de phrase « A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes de l'Etat hôte » au début de la dernière phrase du paragraphe 7. Au paragraphe 7 du commentaire relatif à l'article 29 du projet provisoire, la Commission avait déjà exprimé l'avis qu'« on ne saurait toutefois déduire de l'omission de ces mots qu'un membre de la mission permanente peut, par exemple, se rendre à l'aéronef sans respecter la réglementation applicable en la matière [98] ». Le membre de phrase en question a pour base la disposition correspondante du paragraphe 8 de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales.

Article 28 [99]. — Inviolabilité de la personne

La personne du chef de mission, ainsi que celle des membres du personnel diplomatique de la mission, est inviolable. Ceux-ci ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat hôte les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Article 29 [100]. — Inviolabilité de la demeure et des biens

1. La demeure privée du chef de mission, ainsi que celle des membres du personnel diplomatique de la mission, jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission.

2. Leurs documents, leur correspondance et, sous réserve du paragraphe 3 de l'article 30, leurs biens jouissent également de l'inviolabilité.

---

[98] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 219, doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B.

[99] Articles 30 et 69 du projet provisoire.

[100] Articles 31 et 69 du projet provisoire.

Commentaire

1) Les articles 28 et 29 suivent le modèle des articles 29 et 30 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Les articles 28 et 29 traitent de deux formes d'immunité généralement reconnues, qui sont essentielles pour l'accomplissement des fonctions du chef de mission et des membres du personnel diplomatique de la mission.

3) Le principe de l'inviolabilité de la personne du chef de mission et des membres du personnel diplomatique que confirme l'article 28 implique l'obligation pour l'Etat hôte de respecter les personnes dont il s'agit et de les faire respecter. A cet effet, l'Etat hôte doit prendre toutes les mesures nécessaires, qui peuvent comporter, si les circonstances l'exigent, une garde spéciale.

4) L'inviolabilité de tous les papiers et documents des représentants des Etats auprès des organes des organisations dont il s'agit est prévue, de façon constante, dans les conventions sur les privilèges et immunités de l'ONU et des institutions spécialisées et dans les accords relatifs aux autres organisations internationales.

5) Au paragraphe 1 du commentaire sur l'article 28 (Inviolabilité de la demeure et des biens) de son projet d'articles de 1958 relatifs aux relations et immunités diplomatiques, la Commission disait:

> Il s'agit de l'inviolabilité qui est accordée à la résidence et aux biens de l'agent diplomatique. Cette inviolabilité étant rattachée à celle de la personne de l'agent diplomatique, il faut, par l'expression «la demeure privée de l'agent diplomatique », comprendre même sa résidence temporaire [101].

6) Le libellé des dispositions qui ont été groupées dans les articles 28 et 29 suit celui du projet provisoire, à l'exception d'une légère modification de forme qui a été apportée au début de la deuxième phrase de l'article 28 dans les versions française et espagnole. Dans la version française, le mot « ils » a été remplacé par « ceux-ci », et dans la version espagnole les mots « ni el jefe de la misión ni esos miembros » ont été employés à la place du mot « no ». La Commission a apporté ces modifications de forme aux textes français et espagnol pour mieux faire ressortir que le « chef de mission » et les « membres du personnel diplomatique de la mission » ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

7) Enfin, il convient de souligner que, comme il est dit à l'article 29, l'inviolabilité de la demeure privée du chef de mission et des membres du personnel diplomatique de la mission est « la même » que l'inviolabilité des « locaux de la mission », qui est réglée par l'article 23 du projet. Par conséquent, les observations faites au sujet des termes dans lesquels l'inviolabilité des locaux de la mission est énoncée à l'article 23 s'appliquent aussi à l'article 29 (voir le commentaire relatif à l'article 23).

Article 30 [102]. — *Immunité de juridiction*

1. Le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat hôte. Ils jouissent également de l'immunité de sa juridiction civile et administrative, sauf s'il s'agit:

a) d'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que la personne en cause ne le possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission;

b) d'une action concernant une succession dans laquelle la personne en cause figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'Etat d'envoi;

c) d'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par la personne en cause dans l'Etat hôte en dehors de ses fonctions officielles;

d) d'une action en réparation pour dommages résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé par la personne en cause en dehors de l'exercice des fonctions de la mission, si le dédommagement ne peut pas être recouvré par voie d'assurance.

2. Le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

3. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard du chef de mission ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission, sauf dans les cas prévus aux alinéas *a*, *b*, *c* et *d* du paragraphe 1, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de sa demeure.

4. L'immunité de juridiction du chef de mission ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission dans l'Etat hôte ne saurait l'exempter de la juridiction de l'Etat d'envoi.

Commentaire

1) L'article 30 suit le modèle de l'article 31 de la Convention sur les relations diplomatiques. Le paragraphe 1 de l'article 30 accorde l'immunité totale de juridiction pénale. Sous réserve des exceptions énoncées dans ce paragraphe, l'immunité de juridiction civile et administrative est également reconnue.

2) La Commission a jugé que, contrairement aux mots « juridiction pénale », l'expression « juridiction civile et administrative », qui figure au paragraphe 1 de l'article 30, est employée dans un sens général et comprend par exemple la juridiction des tribunaux de commerce et celle des conseils de prud'hommes.

3) Le paragraphe 4 du commentaire de la Commission sur l'article 32 (Immunité de juridiction) du projet provisoire précisait:

> Après un long débat, la Commission n'a pas été en mesure, en raison d'une profonde divergence d'opinions, de prendre de décision sur le fond de la disposition figurant à l'alinéa *d* du paragraphe 1. Elle a décidé de mettre cette disposition entre crochets et de la signaler à l'attention des gouvernements. Les membres de la Commission favorables à cette proposition, qui a pour base l'alinéa *d* du paragraphe 2 de l'article 31 du projet sur les missions spéciales, ont soutenu qu'elle répondrait à un problème réel d'importance croissante, dont il n'a pas été suffisamment tenu compte, a-t-on dit, à la Conférence de Vienne de 1961 sur les relations et immunités

[101] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 101, doc. A/3859, par. 53.

[102] Articles 32 et 69 du projet provisoire.

diplomatiques. De plus, il se pose dans certains pays des problèmes concernant l'application et l'effet de la législation sur les assurances, la pratique en la matière et le degré de couverture des assurances. D'autre part, il a été soutenu qu'il convenait de suivre le précédent de Vienne, car il offrait le plus d'analogie avec la situation envisagée. De plus, on a beaucoup mis l'accent sur les articles 34 et 45 du [...] projet [article 31, paragraphe 5, et article 75 du présent projet d'articles]; le premier de ces articles, qui va au-delà de la résolution correspondante de la Conférence de Vienne de 1961, invite l'Etat d'envoi à renoncer à l'immunité en ce qui concerne les actions civiles intentées dans l'Etat hôte « lorsqu'il peut le faire sans que cela entrave l'accomplissement des fonctions de la mission permanente »; si l'Etat d'envoi ne renonce pas à l'immunité, il « doit faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable du litige » [103]. L'article 45 fait une obligation à toutes les personnes qui jouissent des privilèges et immunités de respecter les lois et règlements de l'Etat hôte. Les membres de la Commission qui s'opposaient à la proposition figurant à l'alinéa *d* du paragraphe 1 ont également soutenu que l'on ne devait pas donner autant d'importance à une catégorie particulière d'action et que le critère fonctionnel dont il est fait état serait difficile à appliquer [104].

4) A sa présente session, la Commission a de nouveau examiné la question de l'opportunité d'inclure l'alinéa *d* du paragraphe 1 dans le texte de l'article et celle de son libellé. Plusieurs gouvernements avaient présenté des observations à se sujet, mais, comme l'a relevé le Rapporteur spécial, ces observations n'étaient « pas suffisantes, en elles-mêmes, pour donner à la Commission une indication nette quant à la façon dont cette question devrait être résolue en définitive » (A/CN.4/241 et Add.1 à 6 [105], chap. II, observations sur l'article 32, par. 21). La plupart des membres se sont déclarés partisans d'inclure l'alinéa *d* du paragraphe 1 dans le texte de l'article, comme l'Assemblée générale l'a fait à l'article 31 de la Convention sur les missions spéciales, en lui donnant un libellé légèrement différent pour tenir compte du vœu fréquemment exprimé que les véhicules des membres de missions auprès d'organisations internationales soient assurés contre le risque de dommages aux tiers.

5) En conséquence, la Commission a décidé d'inclure l'alinéa *d* du paragraphe 1 dans le texte de l'article 30 et d'y faire expressément mention de la question de l'assurance. Ce faisant, la Commission a apporté deux modifications au libellé de cet alinéa. Elle a remplacé les mots « en dehors des fonctions officielles de la personne en cause », qui ne faisaient l'objet d'aucune définition, par les mots « par la personne en cause en dehors de l'exercice des fonctions de la mission » (les « fonctions de la mission » sont définies aux articles 6 et 7 du projet). Ensuite, la Commission a ajouté à la fin de l'alinéa les mots « si le dédommagement ne peut pas être recouvré par voie d'assurance ». La Commission a employé cette formule de préférence à d'autres — comme, par exemple, « et seulement si ces dommages ne sont pas couverts par une assurance » — pour éviter que, en vertu du droit applicable en la matière dans l'Etat hôte, le règlement d'une demande ne se révèle impossible si une compagnie d'assurance pouvait invoquer l'immunité de juridiction de la personne ayant causé l'accident pour éluder son obligation de dédommager la victime.

Article 31 [106]. — *Renonciation à l'immunité*

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'immunité de juridiction du chef de mission, des membres du personnel diplomatique de la mission et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'article 36.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si l'une des personnes visées au paragraphe 1 engage une procédure, elle n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

5. Si l'Etat d'envoi ne renonce pas à l'immunité de l'une des personnes visées au paragraphe 1 en ce qui concerne une action civile, il doit faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable de l'affaire.

Commentaire

1) Les paragraphes 1 à 4 de l'article 31 suivent le modèle des dispositions de l'article 32 de la Convention sur les relations diplomatiques. Le paragraphe 5 s'inspire de la résolution II adoptée le 14 avril 1961 par la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques [107] et de la recommandation qui figure dans la résolution 2531 (XXIV), adoptée le 8 décembre 1969 par l'Assemblée générale à propos de la Convention sur les missions spéciales. Le paragraphe 5 remplace les articles sur le « règlement des litiges en matière civile » qui figuraient dans le projet provisoire de la Commission.

2) Le principe fondamental de la renonciation à l'immunité est énoncé à l'article IV (section 14) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui dispose:

> Les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des Membres non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. Par conséquent, un Membre a non seulement le droit, mais le devoir, de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée.

3) Cette disposition a été reproduite *mutatis mutandis* à l'article V (section 16) de la Convention sur les privilèges

[103] Le libellé de l'article 34 du projet provisoire a été considérablement modifié par la Commission en deuxième lecture (voir le commentaire relatif à l'article 31 du présent projet).

[104] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 221, doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B.

[105] Voir ci-dessus p. 1.

[106] Articles 33, 34 et 71 du projet provisoire.

[107] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: 62.X.1), p. 100.

et immunités des institutions spécialisées et dans plusieurs des instruments correspondants d'organisations régionales.

4) En deuxième lecture, la Commission s'est bornée à apporter quelques légères modifications de forme au libellé des paragraphes 1 à 4 de l'article 31. Le texte du paragraphe 5 est différent de celui de la disposition correspondante du projet provisoire (article 34). Le texte proposé dans l'ancien article 34 était ainsi conçu:

L'Etat d'envoi doit renoncer à l'immunité de l'une des personnes mentionnées au paragraphe 1 de l'article 33 [paragraphe 1 du présent article] en ce qui concerne les actions civiles intentées dans l'Etat hôte lorsqu'il peut le faire sans que cela entrave l'accomplissement des fonctions de la mission permanente. Si l'Etat d'envoi ne renonce pas à l'immunité, il doit faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable du litige.

Ce texte était similaire à celui de l'article 42 du projet d'articles sur les missions spéciales adopté par la Commission en 1967 [108]. Depuis lors, toutefois, l'Assemblée générale a supprimé cette disposition dans la Convention de 1969 sur les missions spéciales et en a fait l'objet d'une recommandation distincte, qui figure dans la résolution 2531 (XXIV) précitée. Cette recommandation est formulée dans les mêmes termes que la résolution II de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques.

5) A la présente session, la Commission a examiné si le mieux ne serait pas de suivre la solution adoptée pour la Convention sur les missions spéciales, c'est-à-dire de supprimer entièrement l'ancien article 34 et d'annexer au projet d'articles une recommandation rédigée dans le sens de la résolution 2531 (XXIV) de l'Assemblée générale. Cependant, de nombreux membres ont jugé souhaitable de maintenir dans le texte du projet d'articles certaines idées figurant dans la recommandation de l'Assemblée générale. La Commission a donc décidé de remplacer l'ancien article 34 par un paragraphe 5 nouveau qui viendrait s'ajouter à l'article 31 sur la renonciation à l'immunité. Ce paragraphe 5 n'impose pas à strictement parler une obligation de renoncer à l'immunité, mais il prescrit par contre à l'Etat d'envoi le devoir de « faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable de l'affaire » s'il n'est pas disposé à renoncer à l'immunité. La Commission a été d'avis qu'ainsi formulée cette disposition devrait être acceptable pour l'ensemble des Etats, et par conséquent maintenue dans la convention qu'ils viendraient à adopter ultérieurement sur la base du présent projet.

Article 32 [109]. — Exemption de la législation sur la sécurité sociale

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3, le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission sont, pour ce qui est des services rendus à l'Etat d'envoi, exempts des dispositions sur la sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat hôte.

2. L'exemption prévue au paragraphe 1 s'applique également aux personnes qui sont au service privé exclusif du chef de mission ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission, à condition:

a) **qu'elles ne soient pas ressortissantes de l'Etat hôte ou qu'elles n'y aient pas leur résidence permanente, et**

b) **qu'elles soient soumises aux dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers.**

3. Le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission qui ont à leur service des personnes auxquelles l'exemption prévue au paragraphe 2 ne s'applique pas doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat hôte imposent à l'employeur.

4. L'exemption prévue aux paragraphes 1 et 2 n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat hôte, pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

5. Les dispositions du présent article n'affectent pas les accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la sécurité sociale qui ont été conclus antérieurement et elles n'empêchent pas la conclusion ultérieure de tels accords.

Commentaire

1) L'article 32 suit le modèle de l'article 33 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Comme le font ressortir certaines observations écrites de gouvernements, le paragraphe 1 de cet article ne contient aucune disposition expresse exemptant l'Etat d'envoi lui-même, en sa qualité d'employeur, de la législation sur la sécurité sociale. La Commission a jugé qu'une telle disposition serait superflue, eu égard à la règle de droit international général concernant l'immunité dont jouit l'Etat dans les relations diplomatiques. L'Etat d'envoi est donc visé implicitement par les paragraphes 1 et 3 de cet article.

3) Au paragraphe 2, comme dans le paragraphe 2 de l'article 32 de la Convention sur les missions spéciales, on a remplacé l'expression « domestiques privés qui sont au service exclusif », figurant à l'article 33 de la Convention sur les relations diplomatiques, par l'expression « personnes qui sont au service privé exclusif ». A propos de cette modification de la terminologie, la Commission a précisé au paragraphe 2 de son commentaire relatif à l'article 32 de son projet d'articles sur les missions spéciales:

L'article 32 du projet s'applique [...] non seulement aux domestiques, au sens propre du terme, mais également à d'autres personnes dans l'emploi privé des membres de la mission spéciale, telles que précepteurs des enfants, infirmières, etc. [110].

4) En raison du caractère spécial des accords relatifs à la sécurité sociale, la Commission a jugé souhaitable de

[108] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 402, doc. A/6709/Rev.1, chap. II, D.

[109] Articles 35 et 69 du projet provisoire.

[110] *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 400, doc. A/6709/Rev.1, chap. II, D.

maintenir le paragraphe 5 de l'article 32 plutôt que de considérer que la question était réglée par l'article 4.

5) Comme il est précisé au paragraphe 2 de l'article 37 du projet, les membres du personnel de la mission, autres que les membres du personnel diplomatique, qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente, ne bénéficient de privilèges et immunités « que dans la mesure admise par l'Etat hôte ». Il pourrait donc arriver qu'une personne ressortissante de l'Etat hôte ou y ayant sa résidence permanente, employée par l'Etat d'envoi en qualité, par exemple, de membre du personnel technique et administratif de la mission, soit obligée d'adhérer au système de sécurité sociale de l'Etat hôte et de verser les cotisations requises. La Commission a noté qu'en pareil cas la pratique de plusieurs pays est que la mission s'engage volontairement à payer la cotisation de l'employeur.

Article 33 [111]. — *Exemption des impôts et taxes*

Le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, à l'exception:

a) **des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;**

b) **des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que la personne en cause ne les possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission;**

c) **des droits de succession perçus par l'Etat hôte, sous réserve des dispositions du paragraphe 4 de l'article 38;**

d) **des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat hôte et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat hôte;**

e) **des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;**

f) **des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre en ce qui concerne les biens immobiliers, sous réserve des dispositions de l'article 24.**

Commentaire

1) L'article 33 suit le modèle de l'article 34 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) La question de l'immunité fiscale des représentants est traitée indirectement à l'article IV (section 13) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui dispose que:

> Dans le cas où l'incidence d'un impôt quelconque est subordonnée à la résidence de l'assujetti, les périodes pendant lesquelles les représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies et aux conférences convoquées par l'Organisation des Nations Unies se trouveront sur le territoire d'un Etat Membre pour l'exercice de leurs fonctions ne seront pas considérées comme des périodes de résidence.

3) Cette disposition est reproduite *mutatis mutandis* à l'article V (section 15) de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et dans un certain nombre d'instruments correspondants d'organisations régionales.

4) Exception faite des ressortissants de l'Etat hôte, les représentants jouissent d'importantes immunités en matière fiscale. A l'OACI et à l'UNESCO, tous les représentants, et à la FAO et à l'AIEA, les « représentants permanents » (en anglais « resident representatives »), jouissent des mêmes exonérations fiscales que les diplomates de rang comparable accrédités auprès du pays hôte dont il s'agit. Dans le cas de l'AIEA, le pays hôte ne perçoit aucun impôt sur les locaux utilisés par les missions ou les représentants, y compris les locaux et les parties de bâtiments pris à bail. Le régime fiscal appliqué aux délégations permanentes auprès de l'UNESCO est en principe le même que celui dont bénéficient les ambassades. Les délégations permanentes à l'UNESCO n'acquittent que les taxes pour services rendus (enlèvement d'ordures, tout-à-l'égout, etc.) et la « contribution foncière » lorsque le délégué permanent est propriétaire de l'immeuble. Les délégués permanents sont exonérés de la « contribution mobilière » (impôt qui frappe les habitants de la France en fonction du logement, pris à bail ou occupé) pour leur résidence principale, mais non pour leur résidence secondaire [112].

5) Eu égard aux observations présentées par des gouvernements et des secrétariats d'organisations internationales, la Commission tient à préciser que, dans la phrase introductive de l'article, les mots « personal or real, national, regional or municipal » du texte anglais s'appliquent aussi bien à « dues » qu'à « taxes ». La disposition de l'alinéa *b* a un caractère général et s'applique à toute situation concrète pertinente, par exemple aux parts de sociétés immobilières en ce qui concerne les locaux de la mission. Comme les gouvernements qui ont mentionné cette question ont indiqué que l'interprétation et l'application de l'alinéa *f* de l'article 34 de la Convention sur les relations diplomatiques ne soulevaient pas de difficultés en pratique, la Commission a décidé de maintenir le membre de phrase final de l'alinéa *f* de l'article 33 (« sous réserve des dispositions de l'article 24 »).

6) A l'alinéa *f*, la Commission a conservé les mots « en ce qui concerne les biens immobiliers ». Tenant compte du fait que ces mots, qui figurent dans l'article 34 de la Convention sur les relations diplomatiques et qui figuraient dans l'article 33 du projet d'articles de 1967 relatifs aux missions spéciales, avaient, dans la Convention de 1969 sur les missions spéciales, été supprimés par l'Assemblée générale à la suite de l'adoption d'un amendement oral à la Sixième Commission, la Commission du droit international ne les avait pas fait figurer dans la disposition correspondante (alinéa *f* de l'article 102) de la quatrième partie du projet provisoire, relative aux délégations. Toutefois, à la présente session, la Commission a décidé d'ajouter les mots en question à

[111] Articles 36 et 69 du projet provisoire.

[112] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 220, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, première partie, B, par. 45.

l'article 64 (partie du projet relative aux délégations), car si on les omettait de ce dernier article et qu'on les conserve à l'article 33, on aboutirait à ce résultat que les missions de caractère permanent n'auraient à payer les droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre qu'en ce qui concerne les biens mobiliers, tandis que les délégations auraient à les payer sur tous les biens, meubles ou immeubles.

Article 34 [113]. — *Exemption des prestations personnelles*

L'Etat hôte doit exempter le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission de toute prestation personnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Commentaire

1) L'article 34 suit le modèle de l'article 35 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Le commentaire de la Commission concernant la disposition d'où est issu l'article 35 de la Convention (article 33 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques) précisait qu'elle « vise le cas où certaines catégories de personnes sont tenues de fournir, par devoir civique en général ou dans des circonstances critiques, une prestation ou contribution personnelle [114] ».

3) L'immunité au regard des obligations de service national inscrite à l'article IV (section 11, alinéa *d*) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et à l'article V (section 13, alinéa *d*) de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées a été largement reconnue. Cette immunité ne s'applique pas, normalement, lorsque le chef de mission ou le membre du personnel diplomatique de la mission est un ressortissant de l'Etat hôte [115]. Les mots « charges militaires » sont pris au sens large; l'énumération que contient l'article 34 est donnée à titre d'exemple seulement.

Article 35 [116]. — *Exemption douanière*

1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat hôte accorde l'entrée et l'exemption de droits de douane, taxes et redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues, en ce qui concerne:

a) les objets destinés à l'usage officiel de la mission;

b) les objets destinés à l'usage personnel du chef de mission ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission, y compris les effets destinés à leur installation.

2. Le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission sont exempts de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat hôte. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne qui bénéficie de l'exemption ou de son représentant autorisé.

Commentaire

1) L'article 35 suit le modèle de l'article 36 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Bien que les chefs de mission et les membres du personnel diplomatique des missions soient en général exemptés des droits de douane et d'accise, l'application de cette exception aux cas particuliers varie en pratique d'un Etat hôte à l'autre, selon les accords de siège et selon le système d'imposition en vigueur.

3) En ce qui concerne le Siège de l'ONU, le « United States Code of Federal Regulations, Title 19 — Customs Duties (Revised 1964) » dispose à l'alinéa *b* de sa section 10.30 b que les représentants permanents et les membres de leur personnel peuvent importer « [...] en franchise de douane et de tous impôts et taxes tous objets destinés à leur usage personnel ou à celui de leur famille [117] ».

4) A l'Office des Nations Unies à Genève, la question est réglée en grande partie par le Règlement douanier suisse du 23 avril 1952. En résumé, les missions permanentes ont droit à l'admission en franchise de tous objets destinés à leur usage officiel et appartenant aux gouvernements qu'elles représentent (art. 15). Conformément à la déclaration du Conseil fédéral suisse en date du 20 mai 1958 [118], les chefs des délégations permanentes ont droit à l'admission en franchise de tous objets destinés à leur usage personnel ou à celui de leur famille (art. 16, par. 1). Les autres membres des délégations permanentes jouissent d'un privilège analogue, mais lorsqu'il s'agit de l'importation de mobilier ce privilège ne peut être exercé qu'une seule fois (art. 16, par. 2) [119].

5) En ce qui concerne les missions auprès des institutions spécialisées ayant leur siège en Suisse, la situation est la même que celle des missions auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. Dans le cas de la FAO, l'étendue de l'exemption des représentants permanents dépend de leur statut diplomatique, et cette exemption leur est accordée conformément aux règles générales relatives aux envoyés diplomatiques. Les délégués permanents auprès de l'UNESCO ayant rang

[113] Articles 37 et 69 du projet provisoire.

[114] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 104, doc. A/3859, par. 53.

[115] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 219, par. 37.

[116] Articles 38, 67 et 69 du projet provisoire.

[117] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 200, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, première partie, A, par. 134. Pour plus de détails sur la situation en ce qui concerne les divers impôts et taxes perçus à New York par le Gouvernement fédéral et l'Etat de New York, voir *ibid.*, p. 199 à 203, par. 132 à 148.

[118] *Ibid.*, p. 189, par. 62.

[119] *Ibid.*, p. 200, par. 136.

d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire sont assimilés aux chefs de mission diplomatique (article 18 de l'Accord de siège [120]) et, à ce titre, peuvent procéder à des importations en franchise pour leur usage officiel et pour celui de la délégation. Les autres délégués ou membres de délégations peuvent importer en franchise, au moment où ils prennent leurs fonctions, leur mobilier et leurs effets personnels. Ils peuvent aussi importer temporairement des véhicules automobiles en franchise sous le couvert d'acquits avec dispense de caution (article 22, alinéas *g* et *h*, de l'Accord de siège).

6) A part de légères retouches de rédaction aux textes établis dans certaines langues, la Commission n'a apporté qu'une seule modification aux dispositions correspondantes du projet provisoire. Elle a supprimé à l'alinéa *b* du paragraphe 1 les mots « ou des membres de leur famille qui font partie de leur ménage ». Ils étaient en effet inutiles puisque les dipositions de l'article 35 relatives aux membres de la famille d'un membre du personnel diplomatique de la mission ont été incorporées au paragraphe 1 de l'article 36.

Article 36 [121]. — *Privilèges et immunités d'autres personnes*

1. Les membres de la famille du chef de mission qui font partie de son ménage et les membres de la famille d'un membre du personnel diplomatique de la mission qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 28, 29, 30, 32, 33, 34 et les paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 35, pourvu qu'il ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la mission, ainsi que les membres de leurs familles faisant partie de leurs ménages respectifs qui ne sont pas ressortissants de l'Etat hôte ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 28, 29, 30, 32, 33 et 34, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte mentionnée au paragraphe 1 de l'article 30 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au paragraphe 1, *b*, de l'article 35 pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

3. Les membres du personnel de service de la mission bénéficient de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l'exemption prévue à l'article 32.

4. Les personnes au service privé des membres de la mission sont exemptes des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, elles ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat hôte. Toutefois, l'Etat hôte doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas troubler d'une manière indue l'accomplissement des fonctions de la mission.

[120] Pour le texte de l'Accord, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 357, p. 3.

[121] Articles 40 et 69 du projet provisoire.

Commentaire

1) L'article 36 suit le modèle de l'article 37 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) L'Etude du Secrétariat ne contient pas de renseignements sur les privilèges et immunités que les Etats hôtes accordent aux membres des familles des représentants permanents et aux membres du personnel administratif et technique et du personnel de service des missions permanentes. La Commission en conclut que la pratique relative au statut de ces personnes est conforme aux règles correspondantes établies dans le cadre des relations diplomatiques interétatiques, telles qu'elles ont été codifiées et développées dans la Convention sur les relations diplomatiques. Cette interprétation est corroborée par l'identité de fondement juridique du statut de ces personnes, qui se rattache à celui des agents diplomatiques ou des représentants permanents ou qui en découle, ces agents ou représentants bénéficiant des privilèges et immunités diplomatiques analogues.

3) Cet article confère au personnel administratif et technique, aux membres du personnel de service et aux personnes au service privé, visés aux paragraphes 2, 3 et 4, l'immunité complète de la juridiction pénale de l'Etat hôte. Toutefois, le paragraphe 2 dispose expressément que, pour les membres du personnel administratif et technique, l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte « ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions ». L'immunité accordée aux membres du personnel de service au paragraphe 3 est limitée aux actes « accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ». Aux termes du paragraphe 4, l'Etat hôte est seulement tenu d'octroyer aux personnes qui sont au service privé des membres de la mission l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent « du fait de leurs services ». Le critère des privilèges et immunités liés à l'exercice des fonctions ne s'applique pas aux membres de la famille visés par les paragraphes 1 et 2.

4) La Commission n'a pas fait figurer au paragraphe 1 de référence à l'article 31. Celui-ci vise non pas l'octroi d'un privilège ou d'une immunité mais la renonciation à l'immunité et le règlement des demandes. D'un autre côté, le paragraphe 1 de l'article 31 dispose déjà que les dispositions dudit article s'appliquent aux « personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'article 36 ». En outre, la Commission a noté que l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 35 vise l'octroi d'une exemption douanière à la mission permanente elle-même, et non aux membres de la famille du chef de mission ou à un membre du personnel diplomatique de la mission. La Commission a donc remplacé le renvoi à l'ensemble de l'article par un renvoi plus précis aux « paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 35 ».

5) Aux paragraphes 3 et 4, la Commission a supprimé la référence aux personnes qui ne sont pas ressortissantes de l'Etat hôte ou n'y ont pas leur résidence permanente. Cette référence était en effet inutile compte tenu des dispostions du paragraphe 2 de l'article 37 (Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte).

Article 37 [122]. — *Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte*

1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n'aient été accordés par l'Etat hôte, le chef de mission et tout membre du personnel diplomatique de la mission qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Les autres membres du personnel de la mission et les personnes au service privé qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat hôte. Toutefois, l'Etat hôte doit exercer sa juridiction sur ces membres et ces personnes de façon à ne pas troubler d'une manière indue l'accomplissement des fonctions de la mission.

Commentaire

1) L'article 37 suit le modèle de l'article 38 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) Un certain nombre de conventions sur les privilèges et immunités d'organisations internationales, à caractère universel ou régionales, stipulent que les dispositions qui définissent les privilèges et immunités des représentants des Etats membres ne sont pas applicables dans le cas d'un représentant vis-à-vis des autorités de l'Etat dont il est ressortissant ou dont il est ou a été le représentant. La section 15 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies est un exemple fort connu de dispositions de ce genre. Une disposition analogue figure à la section 17 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, ainsi que dans les textes suivants: article 11 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention de coopération économique européenne sur la capacité juridique, les privilèges et les immunités de l'OECE [123], alinéa *a* de l'article 12 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe [124], article 15 de la Convention sur les privilèges et immunités de la Ligue des Etats arabes [125], et paragraphe 5 de l'article V de la Convention générale sur les privilèges et immunités de l'OUA [126]. On trouve des dispositions analogues dans les législations nationales, par exemple au paragraphe 9 du Diplomatic Privileges (United Nations and International Court of Justice) Order in Council 1947 (Royaume-Uni) [127], et au paragraphe 6 de l'Order-in-Council P.C. 1791, relatif aux privilèges et immunités de l'OACI (Canada) [128].

3) La Commission a adopté le point de vue selon lequel les ressortissants de l'Etat hôte et les personnes qui y ont leur résidence permanente, une fois nommés membres de la mission ou d'une délégation de l'Etat d'envoi, conformément à la règle énoncée à l'article 72 du projet, n'ont droit qu'aux privilèges et immunités prévus dans le présent article.

4) Le paragraphe 1 de l'article règle la question des privilèges et immunités du chef de mission et de tout membre du personnel diplomatique de la mission qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente. Le libellé suit celui de la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques.

5) Le paragraphe 2 concerne les membres du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission et les personnes au service privé qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente. Son libellé suit celui de la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 38 [129]. — *Durée des privilèges et immunités*

1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès qu'elle entre dans le territoire de l'Etat hôte pour gagner son poste ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'Organisation ou par l'Etat d'envoi.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où elle quitte le pays ou à l'expiration d'un délai raisonnable pour ce faire. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission.

3. En cas de décès d'un membre de la mission, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le pays.

4. En cas de décès d'un membre de la mission qui n'est pas ressortissant de l'Etat hôte ou n'y a pas sa résidence permanente, ou d'un membre de sa famille qui fait partie de son ménage, l'Etat hôte permet le retrait des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui auront été acquis dans le pays et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles qui ne se trouvent dans l'Etat hôte qu'à cause de la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre de la mission ou de la famille d'un membre de la mission.

Commentaire

1) L'article 38 suit le modèle de l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques.

[122] Articles 41 et 70 du projet provisoire.

[123] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: 61.V.3), p. 369. Texte français dans *Treaty Series* n° 59 (1949) du Royaume-Uni, Cmd 7796, Londres, H.M. Stationery Office, 1949, p. 27.

[124] *Ibid.*, p. 390.

[125] *Ibid.*, p. 414.

[126] Texte publié par le secrétariat de l'OUA, Addis-Abeba.

[127] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente: 60.V.2), p. 113.

[128] *Ibid.*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: 61.V.3), p. 20.

[129] Articles 42 et 73 du projet provisoire.

2) Le paragraphe 1 traite du moment où commencent les privilèges et immunités des personnes qui en jouissent en vertu des présents articles. Son libellé suit celui du paragraphe correspondant de l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques, sauf que les mots « dès que sa nomination a été notifiée au Ministère des affaires étrangères ou à tel autre ministère dont il aura été convenu » ont été remplacés par les mots « dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'Organisation ou par l'Etat d'envoi ». Cette modification est conforme aux dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 15 du projet d'articles.

3) Le paragraphe 2, qui traite du moment où prennent fin les privilèges et immunités, suit aussi la disposition correspondante de l'article 39 de la Convention. Toutefois, compte tenu de la décision énoncée ci-dessus au paragraphe 55 de l'Introduction au projet, la Commission n'y a pas fait figurer la mention du cas de conflit armé, qu'on trouve au paragraphe 2 de l'article 39 de la Convention.

4) Les paragraphes 1 et 2 se réfèrent tous deux aux personnes qui jouissent des privilèges et immunités de par leurs fonctions officielles. La Commission a examiné s'il était indiqué de faire figurer dans l'article une disposition expresse concernant le moment où commencent et celui où prennent fin les privilèges et immunités de ceux qui n'en jouissent *pas* de par leurs fonctions officielles (membres de la famille d'un membre de la mission faisant partie de son ménage; personnes employées au service privé de membres de la mission), comme il a été fait aux paragraphes 2 et 3 de l'article 53 de la Convention sur les relations consulaires. La Commission est parvenue à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire d'ajouter une telle disposition expresse. Elle a estimé que l'application, *mutatis mutandis*, à ces personnes, des dispositions énoncées aux paragraphes 1 et 2 du présent article, compte tenu des dispositions relatives aux notifications énoncées aux alinéas *b*, *c* et *d* du paragraphe 1 de l'article 15, était la meilleure solution pratique du problème.

5) Les paragraphes 3 et 4 reproduisent aussi les dispositions correspondantes de la Convention sur les relations diplomatiques. Pour des raisons de forme, la Commission a remplacé au paragraphe 4 les mots « dont la présence dans l'Etat accréditaire [l'Etat hôte] était due uniquement à la présence dans cet Etat du défunt » par les mots « qui ne se trouvent dans l'Etat hôte qu'à cause de la présence dans cet Etat du défunt », comme l'a fait l'Assemblée générale au paragraphe 2 de l'article 44 de la Convention sur les missions spéciales.

6) Enfin, la Commission rappelle que l'article IV (section 11) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et l'article V (section 13) de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées stipulent que les représentants jouissent des privilèges et immunités qui y sont énumérés durant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion. En 1961, le Conseiller juridique de l'ONU a répondu à une question posée par une institution spécialisée au sujet de l'interprétation à donner à la première partie de cette disposition. La réponse contient les passages suivants:

> Vous demandez s'il faut donner à l'expression « pendant l'exercice de leurs fonctions » une interprétation étroite ou large [...] Je pense que c'est sans aucun doute la plus large des deux interprétations que les auteurs de la Convention avaient en vue [130].

En outre, l'article IV (section 12) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui est reproduit *mutatis mutandis* à l'article V (section 14) de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, dispose:

> En vue d'assurer aux représentants des Membres aux organes principaux et subsidiaires des Nations Unies et aux conférences convoquées par l'Organisation une complète liberté de parole et une complète indépendance dans l'accomplissement de leurs fonctions, l'immunité de juridiction en ce qui concerne les paroles ou les écrits ou les actes émanant d'eux dans l'accomplissement de leurs fonctions continuera à leur être accordée, même après que ces personnes auront cessé d'être les représentants des Membres.

Article 39 [131]. — *Activité professionnelle ou commerciale*

Le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission n'exerceront pas dans l'Etat hôte une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.

Commentaire

1) L'article 39 suit le modèle de l'article 42 de la Convention sur les relations diplomatiques.

2) La Commission a estimé que le droit de l'Etat hôte d'accorder aux personnes dont il est question dans cet article l'autorisation d'exercer une activité professionnelle ou commerciale sur son territoire allait de soi [132].

Article 40 [133]. — *Fin des fonctions du chef de mission ou d'un membre du personnel diplomatique*

Les fonctions du chef de mission ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission prennent fin notamment:

a) **sur notification par l'Etat d'envoi à l'Organisation que ces fonctions ont pris fin;**

b) **si la mission est rappelée définitivement ou temporairement.**

---

[130] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 191, par. 87.

[131] Articles 46, 76 et 113 du projet provisoire. L'article 113 a été supprimé à la présente session.

[132] La Commission a exprimé le même avis au paragraphe 2 du commentaire de l'article 49 de son projet d'articles sur les missions spéciales. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 405, doc. A/6709/Rev.1, chap. II, D. Le projet d'article 49 a été adopté sans modification par l'Assemblée générale; il est devenu l'article 48 de la Convention sur les missions spéciales.

[133] Articles 47 et 77 du projet provisoire.

Commentaire

1) L'alinéa *a* de l'article 40 suit le modèle de l'alinéa *a* de l'article 43 de la Convention sur les relations diplomatiques. Pour plus de précision, la Commission a remplacé les mots « ayant cet objet », qui figuraient dans le projet provisoire, par les mots « que ces fonctions ont pris fin ».

2) L'alinéa *b* concerne le cas où l'Etat d'envoi rappelle la mission, définitivement ou temporairement.

Article 41 [134]. — *Protection des locaux, des biens et des archives*

1. Lorsque la mission est rappelée définitivement ou temporairement, l'Etat hôte est tenu de respecter et protéger les locaux de la mission ainsi que ses biens et archives. L'Etat d'envoi doit prendre toutes mesures appropriées pour libérer l'Etat hôte de cette obligation spéciale dans un délai raisonnable. Il peut confier la garde des locaux, des biens et des archives de la mission à un Etat tiers acceptable pour l'Etat hôte.

2. L'Etat hôte, sur la demande de l'Etat d'envoi, accorde à ce dernier des facilités pour le transport des biens et des archives de la mission hors du territoire de l'Etat hôte.

Commentaire

1) Bien que l'article 41 du projet et l'article 45 de la Convention sur les relations diplomatiques présentent une certaine similitude, ils règlent des situations très différentes. Les relations bilatérales entre les Etats et les relations entre les Etats et les organisations internationales sont, par nature, essentiellement différentes. Le retrait d'une mission auprès d'une organisation internationale peut être fondé sur des causes très variées et avoir un caractère définitif. L'Etat hôte n'a ordinairement aucune responsabilité dans les facteurs qui peuvent déterminer un tel retrait ou sa durée. Par suite, ce serait imposer une charge injustifiée à l'Etat hôte que d'exiger de lui, pour une durée non limitée, des garanties exceptionnelles concernant les locaux, les archives et les biens d'une mission qui est l'objet d'un rappel, même temporaire. Il a donc été décidé que, en cas de rappel de sa mission, l'Etat d'envoi doit libérer l'Etat hôte de son obligation spéciale dans un délai raisonnable. Si l'Etat d'envoi n'a pas exécuté son obligation après l'écoulement d'un délai raisonnable, l'Etat hôte n'est plus tenu de l'obligation spéciale imposée par l'article 41, mais reste tenu, à l'égard des biens, archives et locaux, de toutes les obligations qui peuvent résulter pour lui de sa législation nationale, du droit international général ou d'accords particuliers relatifs à la protection des biens des Etats étrangers, en général.

2) L'Etat d'envoi peut exécuter l'obligation résultant pour lui de la deuxième phrase du paragraphe 1 de cet article de diverses manières, à sa discrétion, par exemple en transférant les biens et les archives hors du territoire de l'Etat hôte. En ce qui concerne les locaux, ils cessent de même de bénéficier d'une protection exceptionnelle à partir du moment où les biens et les archives qui s'y trouvent en sont retirés ou, après l'expiration d'un délai raisonnable, ont cessé de bénéficier de la protection spéciale. C'est pour couvrir toutes ces possibilités que la deuxième phrase du paragraphe 1 a été conçue dans les termes les plus généraux. La Commission a estimé, toutefois, que le texte du paragraphe lui-même devait faire état de l'une des possibilités offertes à l'Etat d'envoi, à savoir celle qui consiste à confier les locaux, les biens et les archives de la mission à la garde d'un Etat tiers.

3) Le paragraphe 2, relatif au transport des biens et des archives de la mission hors du territoire de l'Etat hôte, s'inspire du paragraphe 2 de l'article 45 de la Convention sur les missions spéciales. L'obligation imposée à l'Etat hôte aux termes du paragraphe 2 du présent article est soumise à une réserve ainsi libellée: « sur la demande de l'Etat d'envoi » [135].

TROISIÈME PARTIE. — DÉLÉGATIONS À DES ORGANES ET À DES CONFÉRENCES

Article 42 [136]. — *Envoi de délégations*

Un Etat peut envoyer une délégation à un organe ou à une conférence conformément aux règles et décisions de l'Organisation.

Commentaire

1) L'article 42 est l'homologue de l'article 5, relatif à l'établissement de missions. Il stipule qu'un Etat peut envoyer une délégation à un organe ou à une conférence conformément aux règles et décisions de l'organisation.

2) Il convient de noter que, comme la Commission l'indique au paragraphe 5 de son commentaire de l'article 3, l'expression « règles pertinentes de l'Organisation » comprend toutes les règles pertinentes quelle que soit leur nature. Les actes constitutifs des organisations internationales contiennent habituellement des dispositions relatives à la composition de leurs organes et réglementant les conditions dans lesquelles les Etats non membres de ces organes peuvent y participer (exemples: Article 32 de la Charte des Nations Unies et article 14 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité). La mention expresse des « décisions de l'Organisation » est destinée à englober les cas où un Etat est invité à participer à un organe ou à une conférence par une décision *ad hoc*. Ainsi, l'Assemblée générale des Nations Unies, sur recommandation du Conseil de sécurité, décide de la participation aux élections à la Cour internationale de Justice des Etats parties au Statut de la Cour, mais non membres de l'ONU. Les décisions par lesquelles des organisations internationales convoquent

[134] Articles 49 et 77 du projet provisoire.

[135] Voir le paragraphe 3 du commentaire de l'article 77 (Facilités de départ).

[136] Nouvel article.

des conférences indiquent habituellement le critère selon lequel sont adressées aux Etats les invitations à participer à ces conférences.

3) A sa vingt-deuxième session, la Commission a inséré dans son projet provisoire d'articles sur les délégations d'Etats à des organes ou à des conférences une disposition selon laquelle une délégation à un organe ou à une conférence ne peut représenter qu'un seul Etat (article 83 du projet provisoire). Au paragraphe 1 de son commentaire de cet article, la Commission a déclaré que quelques membres de la Commission avaient exprimé les réserves quant à cet article et que la Commission reverrait ce problème lors de la deuxième lecture du projet d'articles, compte tenu des observations reçues des gouvernements et des organisations internationales. Dans leurs observations écrites, un certain nombre de gouvernements et d'organisations internationales ont suggéré soit de remanier l'article concernant le principe de la représentation unique, afin de ne pas exclure la double représentation dans certains cas, soit de supprimer cet article. Mention a été faite d'un certain nombre de conventions internationales et d'actes constitutifs d'organisations internationales qui envisagent la représentation de deux ou plusieurs Etats par une seule délégation [137]. La Commission a conclu que cet aspect de la représentation touche à une question régie par le droit interne des organisations internationales, et elle a décidé en conséquence de ne pas en traiter dans les présents articles.

Article 43 [138]. — *Nomination des membres de la délégation*

Sous réserve des dispositions des articles 46 et 72, l'Etat d'envoi nomme à son choix les membres de la délégation.

Commentaire

1) L'article 43 est l'homologue de l'article 9.

2) Le libre choix, par l'Etat d'envoi, des membres de sa délégation est un principe essentiel à l'accomplissement efficace des tâches de la délégation. L'article 43 prévoit expressément deux exceptions à ce principe. La première concerne l'effectif de la délégation; cette question est réglée par l'article 46. La deuxième exception figure à l'article 72, qui exige le consentement de l'Etat hôte pour la nomination d'un de ses ressortissants en qualité de délégué ou comme membre du personnel diplomatique de la délégation.

3) Comme l'article 9 concernant les missions permanentes, l'article 43 ne subordonne pas la liberté de l'Etat d'envoi de choisir les membres de sa délégation à un organe ou à une conférence à l'agrément de l'organisation ou de l'Etat hôte en ce qui concerne la nomination du chef de la délégation. La Commission a donné dans son commentaire de l'article 9 les raisons pour lesquelles l'agrément de l'Etat hôte n'intervient pas lorsqu'il s'agit de représentation des Etats dans leurs relations avec des organisations internationales.

4) Dans leurs observations écrites sur le projet provisoire, deux gouvernements ont indiqué qu'ils aimeraient que la position de l'Etat hôte soit entourée de garanties supplémentaires. A leur avis, l'Etat hôte devrait avoir le droit de s'opposer à l'entrée d'une personne donnée dans son territoire en qualité de membre d'une délégation. La Commission a décidé de ne pas s'écarter du principe de la liberté de nomination dans le cadre de la représentation des Etats dans leurs relations avec des organisations internationales. En même temps, elle s'est efforcée d'assurer aux Etats intéressés des garanties suffisantes grâce aux procédures prévues aux articles 81 et 82.

Article 44 [139]. — *Pouvoirs des délégués*

Les pouvoirs du chef de délégation et des autres délégués émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du

---

[137] Les conventions internationales ci-après ont été citées [v. ci-dessous annexe I, sect. A, Pays-Bas, part. *c*, par. 23]:

Union postale universelle de 1874 (Convention de Berne de 1874, révisée dans les Actes de l'Union signés à Vienne en 1964: le paragraphe 2 de l'article 101 du Règlement général de l'UPU prévoit la possibilité d'une double représentation au Congrès de l'Union).

Union internationale pour la protection de la propriété industrielle (Convention de Paris de 1883, révisée à Stockholm en 1967: le paragraphe 3, alinéa *b*, de l'article 13 contient une réglementation particulière pour la représentation en groupe à l'Assemblée de l'Union).

Union internationale des télécommunications (Convention de Madrid de 1932, révisée à Montreux en 1965; les dispositions 640 à 642 du chapitre 5 du Règlement général annexé à la Convention prévoient la possibilité d'une double représentation aux conférences de l'Union, ainsi que celle d'un transfert de pouvoirs, le nombre de votes pouvant être exercés par procuration étant limité à un).

Organisation internationale de métrologie légale (Convention de Paris de 1955: l'article XVII prévoit la possibilité pour les membres du Comité international de métrologie légale de déléguer leurs voix, un même membre ne pouvant cumuler avec la sienne plus de deux autres voix).

Communauté économique européenne (Traité de Rome de 1957: l'article 150 prévoit la possibilité pour chaque membre du Conseil de recevoir, en cas de vote, délégation d'un seul des autres membres).

De plus, l'UIT a fait observer [v. ci-dessous annexe I, sect. C, 11] que les dispositions de l'article 83 sont en contradiction avec les paragraphes 6, 7 et 8 du chapitre 5 du Règlement général annexé à la Convention de Montreux, qui sont ainsi conçus:

« **640** 6. En règle générale, les Membres de l'Union doivent s'efforcer d'envoyer aux conférences de l'Union leurs propres délégations. Toutefois, si, pour des raisons exceptionnelles, un Membre ne peut pas envoyer sa propre délégation, il peut donner à la délégation d'un autre Membre le pouvoir de voter et de signer en son nom. Ce transfert de pouvoir doit faire l'objet d'un acte signé par l'une des autorités citées au numéro 629 ou 630, selon le cas.

« **641** 7. Une délégation ayant le droit de vote peut donner mandat à une autre délégation ayant le droit de vote d'exercer ce droit au cours d'une ou de plusieurs séances auxquelles il ne lui est pas possible d'assister. En pareil cas, elle doit en informer le président de la conférence en temps utile et par écrit.

« **642** 8. Une délégation ne peut exercer plus d'un vote par procuration en l'un des cas prévus aux numéros 640 et 641. »

Enfin, l'UPU a signalé [v. ci-dessous annexe I, sect. C, 10] que la réglementation en vigueur dans cette organisation permet à une délégation de représenter un seul pays membre autre que le sien (Règlement général de l'UPU, article 101, par. 2). C'est pourquoi elle partageait l'avis des membres de la Commission qui avaient exprimé des réserves au sujet de l'article 83 et approuvait leur argumentation à ce sujet.

[138] Article 84 du projet provisoire.

[139] Article 87 du projet provisoire.

gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit, si les règles de l'Organisation ou le règlement intérieur de la conférence le permettent, d'une autre autorité compétente de l'Etat d'envoi. Ils sont communiqués, selon le cas, à l'Organisation ou à la conférence.

Commentaire

1) L'article 44 est l'homologue de l'article 10. Il convient de noter cependant que, dans le cas des délégués à une conférence, la question des pouvoirs est généralement réglée par le règlement intérieur de la conférence; d'où l'inclusion dans le texte de l'article 44 du membre de phrase « si [...] le règlement intérieur de la conférence le permet[tent] ».

2) Comme il est indiqué dans le commentaire de l'article 10, le membre de phrase « d'une autre autorité compétente » vise la pratique selon laquelle les pouvoirs des délégués à des organes ou à des conférences s'occupant de questions techniques sont délivrés par l'autorité de l'Etat d'envoi directement responsable de ces questions. Ce membre de phrase vise aussi la pratique selon laquelle les pouvoirs des délégués à des organes sont parfois délivrés par le chef de la mission permanente.

3) Dans ses observations écrites sur le projet provisoire[140], l'UIT a déclaré que, bien que les personnes désignées par un pays membre pour siéger au Conseil d'administration soient accréditées, aucun système d'accréditation officiel n'existe pour les représentants des Etats dans les deux organes du Conseil d'administration, à savoir le Comité consultatif international des radiocommunications et le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique, étant donné que ces organes ne sont pas compétents pour élaborer des traités ou des règlements et ne peuvent que formuler des recommandations. En rédigeant l'article 44, la Commission a essayé d'énoncer une prescription subsidiaire qui n'empêche pas l'application d'une règle différente, ainsi que l'autorise l'article 3, si cette règle répond aux besoins particuliers de certains organes.

4) A sa vingt-deuxième session, la Commission a introduit dans son projet provisoire d'articles sur les délégations à des organes ou à des conférences une disposition relative aux pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités (article 88 du projet provisoire)[141]. Dans leurs observations écrites, certains gouvernements ont mis en doute l'opportunité de répéter dans les présents articles ce qui est déjà énoncé dans la Convention sur le droit des traités. La Commission a repris la question à sa présente session, compte tenu de ces observations. Elle a conclu que le problème des pleins pouvoirs des délégations pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités devait être régi par le droit général des traités ou être englobé dans le sujet des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

Article 45[142]. — *Composition de la délégation*

Outre le chef de délégation, la délégation peut comprendre d'autres délégués, du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service.

Commentaire

1) L'article 45 est l'homologue de l'article 13.

2) Toute délégation comprend au moins une personne à laquelle l'Etat d'envoi a confié la charge de le représenter. Sinon, la délégation ne compterait aucun membre qui puisse parler ou voter au nom de l'Etat. L'article 45 se fonde aussi sur l'hypothèse que toute délégation aura un chef auquel l'Etat hôte, l'organisation ou la conférence, selon le cas, et les autres délégations participantes pourront s'adresser à tout moment comme à la personne responsable de la délégation.

3) Dans ses observations écrites sur le projet provisoire[143], le BIT a indiqué que, si les Etats peuvent désigner un chef de délégation, les règles applicables à l'OIT ne leur en font pas l'obligation, puisque chacun des délégués gouvernementaux (ainsi d'ailleurs que les délégués des employeurs et des travailleurs) sont traités par la Conférence comme étant sur un pied d'égalité. Il a précisé aussi que les délégués représentant les employeurs et les travailleurs ne sont pas soumis à l'autorité d'un chef éventuel de délégation. La Commission note que la situation particulière qui règne à la Conférence internationale du Travail est couverte par l'article 3 du projet.

4) Chaque délégation doit avoir au moins un représentant, mais la nomination d'autres membres est possible en vertu de l'article 45.

Article 46[144]. — *Effectif de la délégation*

L'effectif de la délégation ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard, selon le cas, aux fonctions de l'organe ou à l'objet de la conférence, ainsi qu'aux besoins de la délégation en cause et aux circonstances et conditions existant dans l'Etat hôte.

Commentaire

1) L'article 46 est l'homologue de l'article 14. La Commission tient à souligner une différence entre ces deux articles. L'article 14 mentionne les « fonctions » de

[140] Voir ci-dessous annexe I, sect. C, 11.

[141] Cet article était libellé comme suit:

Pleins pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion des traités

1. Les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, en vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité dans une conférence ou dans un organe.

2. Un représentant à un organe ou un représentant dans une délégation à une conférence, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est considéré comme représentant son Etat pour l'adoption du texte d'un traité dans cet organe ou cette conférence.

3. Un représentant à un organe ou un représentant dans une délégation à une conférence n'est pas considéré en vertu de ses fonctions comme représentant son Etat pour la signature (définitive ou *ad referendum*) d'un traité conclu dans cet organe ou cette conférence, à moins qu'il ne ressorte des circonstances que les Parties avaient l'intention de ne pas requérir les pleins pouvoirs.

[142] Article 81 du projet provisoire.

[143] Voir ci-dessous annexe I, sect. C, 2.

[144] Article 82 du projet provisoire.

l'organisation. L'article 46 emploie bien ce terme en ce qui concerne les organes, mais lorsqu'il s'agit des conférences il se sert du mot « objet », qui, de l'avis de la Commission, convient mieux en la matière.

2) Dans leurs observations écrites sur le projet provisoire, certains gouvernements ont critiqué la manière dont est formulée la disposition concernant l'effectif de la délégation parce que, à la différence du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention sur les relations diplomatiques, elle n'accorde pas à l'Etat hôte le droit de déterminer ce qui est « raisonnable et normal ». Il y a lieu de noter que l'article 46 s'inspire de l'article 14, qui a trait aux missions auprès des organisations internationales. Dans son commentaire de ce dernier article, la Commission a exposé pourquoi il faut, pour les relations entre Etats et organisations internationales, une règle différente de celle qui vaut pour les relations diplomatiques bilatérales. La Commission entend souligner également la procédure à laquelle l'Etat hôte peut recourir en vertu des articles 81 et 82 du projet.

3) Dans leurs observations écrites sur le projet provisoire, certaines organisations internationales se sont référées aux dispositions de leurs actes constitutifs qui traitent de la composition des délégations ou déterminent le nombre des délégués et suppléants. Elles ont exprimé leur inquiétude de ce qu'elles appellent une contradiction entre ces dispositions et la règle énoncée à l'article 46. La Commission est d'avis qu'il n'y a là aucune contradiction. L'article 46 a pour objet de réglementer l'effectif de la délégation dans son ensemble, et ne prétend nullement limiter des catégories déterminées de délégués. En outre, les actes constitutifs prévaudront nécessairement, en vertu des articles 3 et 4 du projet.

Article 47 [145]. — *Notifications*

1. L'Etat d'envoi notifie à l'Organisation ou à la conférence, selon le cas:

a) **la composition de la délégation, y compris la position, le titre et l'ordre de préséance des membres de la délégation, ainsi que tout changement ultérieur dans cette composition;**

b) **l'arrivée et le départ définitif des membres de la délégation et la cessation de leurs fonctions dans la délégation;**

c) **l'arrivée et le départ définitif de toute personne accompagnant un membre de la délégation;**

d) **le commencement et la fin de l'emploi de personnes résidant dans l'Etat hôte en tant que membres du personnel de la délégation ou en tant que personnes au service privé;**

e) **l'emplacement des locaux de la délégation et des logements privés qui jouissent de l'inviolabilité conformément aux articles 54 et 60, ainsi que tous autres renseignements qui seraient nécessaires pour identifier ces locaux et logements.**

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable.

[145] Article 89 du projet provisoire.

3. L'Organisation ou la conférence, selon le cas, communique à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2.

4. L'Etat d'envoi peut également communiquer à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2.

Commentaire

1) L'article 47 suit en partie le modèle de l'article 15 du projet et en partie celui de l'article 11 de la Convention sur les missions spéciales. La Commission a adopté la position suivante: étant donné le caractère temporaire des délégations à des organes et à des conférences, les dispositions relatives aux notifications concernant ces délégations doivent suivre le précédent des missions spéciales de plus près que ne le faisaient les dispositions correspondantes adoptées en 1970 pour le projet provisoire.

2) Du fait de cette prise de position, l'article 47 diffère à plusieurs égards des dispositions correspondantes du texte de 1970. Tout d'abord, l'alinéa *a* du paragraphe 1 de la disposition initiale a été subdivisé en deux alinéas, dont le premier se rapporte non pas à « la nomination [...] des membres de la délégation », comme le faisait le texte précédent, mais à « la composition de la délégation ». En pratique, il est plus simple et plus rapide de notifier la composition de la délégation que d'envoyer des notifications distinctes pour chaque nomination. Ensuite, également à l'alinéa *a* du paragraphe 1, la Commission a ajouté les mots « ainsi que tout changement ultérieur [dans] cette composition », qui sont empruntés à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention sur les missions spéciales. Enfin, la Commission a groupé les alinéas *b* et *c* du paragraphe 1 du texte de 1970 en une seule disposition (alinéa *c* du paragraphe 1), qui reproduit, avec les modifications de forme nécessaires, l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention sur les missions spéciales.

3) Dans ses observations écrites sur le projet provisoire, un gouvernement a estimé que, puisque c'était l'Etat hôte qui accordait les privilèges et immunités, les notifications devaient être faites en premier lieu à cet Etat. Ainsi que la Commission l'a indiqué plus haut dans son commentaire de l'article 15 (dont l'article 47 est l'homologue), la règle formulée dans la disposition relative aux notifications repose essentiellement sur l'idée que, puisque la relation directe est entre l'Etat d'envoi et l'organisation, les notifications doivent être faites par l'Etat d'envoi à l'organisation, qui à son tour les communique à l'Etat hôte.

4) Tout en reconnaissant qu'il serait souhaitable que les organisations puissent connaître les dates de départ et d'arrivée des personnes visées à l'article relatif aux notifications et soient ainsi en mesure d'informer le gouvernement du pays où la conférence se réunit de la période pendant laquelle ces personnes bénéficieront des droits et privilèges prévus dans le projet de convention, une organisation internationale a signalé que la disposition risquait de rencontrer des difficultés insurmontables lorsqu'il s'agirait de l'appliquer. Elle a cité à titre d'exemple le cas où certains délégués négligent d'informer l'organisation de leur arrivée ou de leur départ. En

cherchant à poser une condition générale dans l'article 47, la Commission est consciente du fait que l'on ne peut pas toujours compter sur une application intégrale dans la pratique. Elle pense, toutefois, que la formulation d'une règle sur les notifications permettra à l'organisation et à l'Etat hôte d'obtenir toutes les informations nécessaires.

Article 48 [146]. — *Chef suppléant de la délégation*

1. Si le chef de délégation est absent ou empêché d'exercer ses fonctions, un chef suppléant est désigné parmi les autres délégués soit par le chef de délégation soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par une autorité compétente de l'Etat d'envoi. Le nom du chef suppléant est notifié à l'Organisation ou à la conférence, selon le cas.

2. Si une délégation n'a pas d'autre délégué disponible pour exercer les fonctions de chef suppléant, une autre personne peut être désignée à cet effet. Dans ce cas, des pouvoirs doivent être délivrés et communiqués conformément à l'article 44.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de l'article 48 est l'homologue de l'article 16. Il y a toutefois deux différences essentielles entre ce paragraphe et l'article 16. Premièrement, on a remplacé l'expression « chargé d'affaires *ad interim* » (article 16) par « chef suppléant », afin de suivre la terminologie normalement utilisée par les délégations. Deuxièmement, comme les réunions de conférences et d'organes sont parfois de très courte durée, la première phrase de l'article prévoit une manière rapide et souple de désigner le chef suppléant.

2) Le paragraphe 2 traite du cas où il n'y a pas de représentant disponible pour remplacer le chef de la délégation. Il dispose qu'en pareil cas « une autre personne peut être désignée à cet effet ». Toutefois, comme une délégation ne peut pas fonctionner en tant que délégation en l'absence d'un représentant habilité à agir au nom de l'Etat d'envoi, le paragraphe 2 de l'article 48 contient une clause selon laquelle la désignation de cette personne comme délégué doit se faire par voie de délivrance et de communication de pouvoirs, conformément à l'article 44.

3) Dans ses observations écrites, un gouvernement a souligné qu'il serait préférable que le chef suppléant de la délégation soit désigné d'avance, avant que ne se produise le cas d'empêchement, qui peut être subit. La Commission n'est pas sûre qu'une telle clause soit applicable dans la pratique, et craint que son adoption n'aboutisse à une rigidité excessive.

Article 49 [147]. — *Préséance*

La préséance entre délégations est déterminée par l'ordre alphabétique des noms des Etats en usage dans l'Organisation.

Commentaire

1) L'article 49 est l'homologue de l'article 17.

2) Le texte de l'article 90 du projet provisoire prévoyait que la préséance entre délégations était déterminée par l'ordre alphabétique utilisé dans l'Etat hôte. Dans ses observations écrites sur ce texte, un gouvernement a fait remarquer qu'il subsistait quelque incertitude quant à l'ordre alphabétique à utiliser pour déterminer la préséance entre délégations dans les Etats ayant plusieurs langues officielles. Prenant cet argument en considération et compte tenu de la pratique des organisations internationales telle qu'elle ressort des observations écrites de certaines de ces organisations [148] — selon laquelle c'est l'ordre alphabétique utilisé dans l'organisation plutôt que dans l'Etat hôte qui est généralement suivi pour déterminer la préséance entre délégations à des organes et à des conférences —, la Commission a remanié l'article en conséquence.

3) Au cours de l'examen de l'article 49, certains membres de la Commission ont critiqué l'emploi du mot « préséance », qui, à leur avis, soulève des questions quant au principe de l'égalité souveraine des Etats. La Commission a toutefois décidé de maintenir ce mot, car il a été employé dans les Conventions sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, ainsi que dans la Convention sur les missions spéciales. Dans les conventions de cette nature, le mot a donc acquis une acception spéciale en matière d'étiquette et de protocole.

Article 50 [149]. — *Statut du chef de l'Etat et des personnes de rang élevé*

1. Le chef de l'Etat d'envoi, quand il se trouve à la tête de la délégation, jouit, dans l'Etat hôte ou dans un Etat tiers, en plus de ce qui est accordé par les présents articles, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international aux chefs d'Etat.

2. Le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères et les autres personnes de rang élevé, quand ils prennent part à une délégation de l'Etat d'envoi, jouissent, dans l'Etat hôte ou dans un Etat tiers, en plus de ce qui est accordé par les présents articles, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international à ces personnes.

Commentaire

1) L'article 50 suit le modèle de l'article 21 de la Convention sur les missions spéciales. Il dispose que les chefs d'Etat et les autres personnes de rang élevé qui deviennent délégués conservent les facilités, privilèges et immunités qui leur sont reconnus par le droit international.

2) Indépendamment des modifications d'ordre rédactionnel qui ont été nécessaires, l'article 50 diffère de l'article 21 de la Convention sur les missions spéciales et

[146] Article 86 du projet provisoire.

[147] Article 90 du projet provisoire.

[148] Voir ci-dessous annexe I, sect. C. A l'OMS, par exemple, le règlement intérieur dispose que la préséance entre délégations est déterminée par l'ordre alphabétique anglais ou français, alternativement, selon les années.

[149] Article 91 du projet provisoire.

de l'article 91 du projet provisoire sur deux points: premièrement, les mots « en plus de ce qui est accordé par les présents articles » ont été ajoutés au paragraphe 1. Deuxièmement, à la fin du paragraphe, les mots « privilèges et immunités reconnus par le droit international aux chefs d'Etat » ont été substitués aux mots « privilèges et immunités reconnus par le droit international aux chefs d'Etat en visite officielle ». A cet égard, la Commission fait observer que, lorsqu'un chef d'Etat se trouve à la tête d'une délégation à un organe ou à une conférence, il n'est pas en visite officielle dans l'Etat hôte, et qu'il ne serait pas approprié d'imposer audit Etat la totalité des obligations spéciales qu'une telle visite pourrait entraîner.

3) La Commission fait observer que l'article 50 vise seulement les privilèges et immunités ayant un caractère juridique, à l'exclusion des privilèges et honneurs protocolaires.

4) Dans leurs observations écrites, certains gouvernements ont indiqué qu'à leur avis l'article 50 était inutile étant donné que les intéressés jouiraient des facilités, privilèges et immunités qui leur sont reconnus par le droit international que cet article soit inclus ou non dans le projet. La Commission a cependant estimé que, puisqu'il était spécifié dans un autre article (article 74) que, lorsqu'un membre d'une mission diplomatique devient membre d'une délégation, il conserve ses privilèges et immunités diplomatiques, il serait logique de prévoir une disposition analogue en ce qui concerne les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les autres personnes de rang élevé. Il a aussi été souligné que ces personnes bénéficient en fait d'un statut spécial, de sorte que l'article se fonde sur une pratique bien établie.

5) La Commission a noté à cet égard qu'en de nombreuses occasions une délégation à un organe ou à une conférence a pour chef, ou comprend parmi ses membres, un chef d'Etat, un chef de gouvernement, un ministre des affaires étrangères ou d'« autres personnes de rang élevé ». Une représentation à ce niveau élevé est, par exemple, assez courante dans les délégations à l'Assemblée générale des Nations Unies et aux organes représentatifs correspondants des institutions spécialisées. En outre, le paragraphe 2 de l'Article 28 de la Charte dispose ce qui suit:

> Le Conseil de sécurité tient des réunions périodiques auxquelles chacun de ses membres peut, s'il le désire, se faire représenter par un membre de son gouvernement ou par quelque autre représentant spécialement désigné.

Le Conseil de sécurité a récemment adopté une déclaration exprimant l'accord du Conseil sur le fait que

> l'organisation de réunions périodiques, auxquelles chaque membre du Conseil serait représenté par un membre du gouvernement ou par un autre représentant spécialement désigné, pourrait renforcer l'autorité du Conseil de sécurité et faire du Conseil un instrument plus efficace au service du maintien de la paix et de la sécurité internationales [150].

[150] Déclaration adoptée à propos de la question de l'organisation de réunions périodiques du Conseil de sécurité conformément au paragraphe 2 de l'Article 28 de la Charte. Voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, vingt-cinquième année*, 1544e séance.

6) La question a été posée de savoir si les dispositions du paragraphe 2 de l'article 50 ne devraient pas être rendues plus générales de manière à couvrir également le cas des membres d'une mission, et en particulier des chefs de mission, qui ont un rang plus élevé que celui d'ambassadeur. Toutefois, la Commission a considéré que les personnes de rang élevé visées au paragraphe 2 avaient droit à des privilèges et immunités spéciaux en vertu des fonctions qu'elles exercent dans leur pays, fonctions qu'elles n'exerceraient pas en qualité de chef de mission. L'expression « personnes de rang élevé » doit donc s'entendre, non pas des personnes auxquelles leur Etat accorde un rang particulièrement élevé à cause des fonctions qu'elles exercent dans une mission, mais aux personnes qui ont un rang élevé dans leur Etat et sont temporairement appelées à prendre part à une délégation à un organe ou à une conférence.

Article 51 [151]. — *Facilités en général*

L'Etat hôte accorde à la délégation toutes facilités pour l'accomplissement de ses tâches. L'Organisation ou la conférence, selon le cas, aide la délégation à obtenir ces facilités et lui accorde celles qui relèvent de sa propre compétence.

Commentaire

1) L'article 51 est l'homologue des paragraphes 1 *a* et 2 de l'article 20. Le libellé est semblable, mais les facilités en général accordées aux délégations par le présent article tiennent nécessairement compte du caractère et des tâches particuliers aux délégations.

2) Dans la première phrase de l'article 51, il est fait mention de « toutes facilités pour l'accomplissement [des] tâches » de la délégation. Cette modification résulte de la décision de la Commission d'utiliser, dans toute la troisième partie du projet d'articles, l'expression « tâches de la délégation » au lieu des mots « fonctions de la délégation », employés dans le projet provisoire. De l'avis de la Commission, l'expression « tâches » convient mieux que l'expression « fonctions », en raison de la nature temporaire des délégations et de leurs buts différents. A cause de la grande diversité des délégations et de leurs activités, la troisième partie du projet ne comprend pas d'article définissant les tâches de la délégation.

3) Dans la deuxième phrase, l'emploi des mots « l'Organisation ou la conférence, selon le cas » est destiné à tenir compte de ce que, dans certains cas, la conférence peut être mieux placée que l'organisation pour aborder certaines questions avec l'Etat hôte, notamment lorsque la conférence se tient en un lieu autre que celui où se trouve le siège de l'organisation. D'autre part, il appartient à la conférence d'accorder les facilités qui relèvent de sa compétence.

4) Les observations qui figurent au paragraphe 2 du commentaire de l'article 20 s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux dispositions du présent article. Il convient d'ajouter que les accords spéciaux généralement conclus

[151] Article 92 du projet provisoire.

entre l'organisation et l'Etat hôte sur le territoire duquel a lieu la réunion de l'organe ou la conférence comprennent souvent des dispositions relatives non seulement aux privilèges et immunités, mais encore aux facilités à accorder aux délégations dans l'Etat hôte.

Article 52 [152]. — *Locaux et logements*

L'Etat hôte aide une délégation, si elle le demande, à se procurer les locaux qui lui sont nécessaires et à obtenir des logements convenables pour ses membres. L'Organisation ou la conférence, selon le cas, aide, s'il en est besoin, la délégation à cet égard.

Commentaire

1) L'article 52 est l'homologue de l'article 21, et suit le modèle de l'article 23 de la Convention sur les missions spéciales.

2) La Commission a formulé la première phrase de l'article 52 sur le modèle de la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales parce que la nature temporaire de la délégation fait intervenir, pour ce qui est des locaux et logements, des considérations assez analogues à celles qui entrent en jeu pour les missions spéciales. La Commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'accorder à l'Etat hôte, comme le fait le paragraphe 1 de l'article 21 dans le cas des missions, le droit d'acquérir les locaux nécessaires à la délégation. Il suffit que l'Etat hôte « aide » la délégation « à se procurer les locaux qui lui sont nécessaires » par des moyens autres que l'acquisition. En outre, l'Etat hôte doit aider la délégation « à obtenir des logements convenables pour ses membres », comme dans le cas des missions (paragraphe 2 de l'article 21). Les obligations de l'Etat hôte prévues dans la première phrase de l'article 52 sont assorties de la réserve « si elle le demande ».

3) La deuxième phrase de l'article 52 concerne l'obligation de l'organisation ou de la conférence d'aider les délégations, « s'il en est besoin », à se procurer et à obtenir des locaux et des logements, comme il est prévu dans la première phrase. Cette obligation de l'organisation ou de la conférence n'est donc pas destinée à remplacer l'obligation de l'Etat hôte énoncée dans la première phrase. Seul l'Etat sur le territoire duquel se tient la réunion est en mesure de prendre des dispositions pour procurer des locaux et des logements aux délégations et à leurs membres. Dans la mesure de ses moyens, l'organisation ou la conférence doit, toutefois, collaborer avec l'Etat hôte pour faciliter l'obtention des locaux nécessaires à l'accomplissement des tâches de la délégation et de logements convenables pour ses membres.

4) Ainsi, par exemple, une délégation qui demande de l'aide conformément à la première phrase de l'article 52 peut adresser sa demande à l'Etat hôte soit directement soit indirectement par l'intermédiaire du secrétariat de l'organisation ou de la conférence, le secrétariat de la conférence étant normalement composé de fonctionnaires de l'organisation qui a convoqué la conférence. D'autre part, la Commission a constaté que, lorsque la réunion de l'organe ou la conférence se tient en un lieu autre que celui où est établi le siège ou le bureau de l'organisation qui a convoqué la conférence ou dont fait partie l'organe, il est de pratique courante que les secrétariats d'organisations internationales, agissant en accord avec l'Etat hôte qui a invité l'organe ou la conférence, prient les Etats d'envoi de communiquer d'avance à cet Etat hôte les détails relatifs aux locaux et logements nécessaires à leurs délégations.

[152] Article 93 du projet provisoire.

Article 53 [153]. — *Assistance en matière de privilèges et immunités*

L'Organisation ou, selon le cas, l'Organisation et la conférence aident, s'il en est besoin, l'Etat d'envoi, sa délégation et les membres de celle-ci à s'assurer la jouissance des privilèges et immunités prévus dans les présents articles.

Commentaire

L'article 53 est l'homologue de l'article 22, sauf que les mots « l'Organisation » ont été remplacés par les mots « l'Organisation ou, selon le cas, l'Organisation et la conférence ». La Commission estime qu'en ce qui concerne la conférence l'assistance peut être fournie dans certains cas par l'organisation internationale qui convoque la conférence, dans d'autres cas par la conférence elle-même, et, dans certaines circonstances, par les deux conjointement. Les observations qui figurent aux paragraphes 2 et 3 du commentaire de l'article 22 s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux dispositions énoncées dans le présent article.

Article 54 [154]. — *Inviolabilité des locaux*

1. Les locaux de la délégation sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat hôte d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de délégation. Ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique, et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du chef de délégation.

2. L'Etat hôte a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la délégation ne soient envahis ou endommagés, la paix de la délégation troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux de la délégation, leur ameublement et les autres biens qui s'y trouvent, ainsi que les moyens de transport de la délégation, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

Commentaire

1) L'article 54 est l'homologue de l'article 23.

2) La Commission avait prévu dans le projet provisoire qu'en cas d'urgence il convenait de demander au chef de

[153] Article 92 du projet provisoire.

[154] Article 94 du projet provisoire.

la délégation ou, le cas échéant, au chef de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi accrédité auprès de l'Etat hôte l'autorisation de pénétrer dans les locaux. A la réflexion, la Commission a supprimé cette dernière mention; le fait de demander l'autorisation du chef de la mission diplomatique permanente compliquerait les choses inutilement, notamment lorsque les organes ou les conférences auxquels sont envoyées des délégations se réunissent, comme il arrive assez souvent, dans une ville qui n'est pas la capitale de l'Etat hôte.

3) Si, comme il arrive souvent, les bureaux de la délégation sont installés dans des locaux qui jouissent déjà du privilège de l'inviolabilité — par exemple dans les locaux de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi ou dans les locaux d'une mission de cet Etat auprès d'une organisation internationale —, le fait que la délégation y a ses bureaux n'aura pas d'incidence sur l'inviolabilité dont jouissent ces locaux, et les règles concernant cette inviolabilité continueront d'être applicables. Si la délégation occupe ses propres locaux, ceux-ci jouiront de l'inviolabilité prévue dans le présent article.

4) Les observations qui figurent aux paragraphes 2 à 5 du commentaire de l'article 23 s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux dispositions énoncées dans le présent article. Pour les mêmes raisons que celles qui ont été données à propos de l'article 23, certains membres de la Commission étaient opposés à la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 54, tandis que d'autres estimaient que la disposition énoncée dans cette phrase était plus justifiée encore dans le cas des délégations, parce que les locaux de ces dernières se trouvent souvent dans des chambres d'hôtel ou dans des immeubles ouverts au public.

Article 55 [155]. — *Exemption fiscale des locaux*

1. L'Etat d'envoi et les membres de la délégation agissant pour le compte de la délégation sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de celle-ci, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat hôte, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi ou avec un membre de la délégation.

Commentaire

1) L'article 55 est l'homologue de l'article 24 du projet et suit le modèle de l'article 24 de la Convention sur les missions spéciales. Toutefois, en deuxième lecture, la Commission, tenant compte des observations des gouvernements, a décidé de supprimer, au début du paragraphe 1, le membre de phrase « Dans la mesure compatible avec la nature et la durée des fonctions exercées par une délégation à un organe ou à une conférence », qui figurait dans le projet provisoire, suivant le libellé de l'article susmentionné de la Convention sur les missions spéciales. Le paragraphe 2 reproduit sans changement le texte de la disposition correspondante du projet provisoire.

2) Dans leurs observations, les gouvernements s'interrogeaient sur la signification de ce membre de phrase, qui, à leur avis, pouvait être interprété dans un sens large ou dans un sens étroit. Sa suppression est destinée à simplifier l'application de la disposition énoncée au paragraphe 1 de l'article 55.

3) Toutefois, le libellé du paragraphe 1 de cet article n'a pas été aligné sur la disposition correspondante de la deuxième partie (paragraphe 1 de l'article 24). La Commission a estimé que, sa durée d'existence étant relativement courte, la délégation n'achèterait ni ne louerait probablement pas de locaux, et en général aurait recours à des hôtels. En conséquence, il ne serait pas indiqué de parler dans l'article 55 de locaux possédés ou loués par la délégation, comme il est fait à l'article 24 pour les missions ayant un caractère permanent. C'est pourquoi, dans la plupart des cas, le résultat pratique de l'application de la disposition du paragraphe 1 de l'article 55 sera d'exempter les locaux de la délégation des impôts prélevés au titre de l'occupation de chambres d'hôtel.

Article 56 [156]. — *Inviolabilité des archives et des documents*

Les archives et documents de la délégation sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

Commentaire

L'article 56 est l'homologue de l'article 25, dont le commentaire lui est également applicable.

Article 57 [157]. — *Liberté de mouvement*

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat hôte assure à tous les membres de la délégation la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des tâches de la délégation.

Commentaire

L'article 57 est l'homologue de l'article 26 du projet et suit le modèle de l'article 27 de la Convention sur les missions spéciales. La liberté de mouvement des membres de la délégation est reconnue pour les déplacements nécessaires à l'accomplissement des tâches de la délégation. Les délégations ayant un caractère temporaire, il n'est pas indispensable de leur accorder la même liberté de déplacement et de circulation que celle qui est reconnue aux missions de caractère permanent par l'article 26. Une autre différence réside dans le fait que l'article 57 ne mentionne pas les membres de la famille d'un membre de la délégation qui l'accompagnent. Il a

[155] Article 95 du projet provisoire.

[156] Article 92 du projet provisoire.

[157] Article 96 du projet provisoire.

été généralement admis à la Commission que les dispositions de cet article ne doivent pas être interprétées de manière trop stricte, vu la pratique générale selon laquelle les Etats hôtes autorisent les membres des délégations et leurs familles à circuler librement sur leur territoire.

Article 58 [158]. — *Liberté de communication*

1. L'Etat hôte permet et protège la libre communication de la délégation pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement de l'Etat d'envoi ainsi qu'avec les missions diplomatiques permanentes, les postes consulaires, les missions permanentes, les missions permanentes d'observation, les missions spéciales et les autres délégations de celui-ci, où qu'ils se trouvent, la délégation peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers et des messages en code ou en chiffre. Toutefois, la délégation ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat hôte.

2. La correspondance officielle de la délégation est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la délégation et à ses tâches.

3. Lorsqu'il lui est possible de le faire dans la pratique, la délégation utilise les moyens de communication, y compris la valise et le courrier, de la mission diplomatique permanente, de la mission permanente ou de la mission permanente d'observation de l'Etat d'envoi.

4. La valise de la délégation ne doit être ni ouverte ni retenue.

5. Les colis constituant la valise de la délégation doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à l'usage officiel de la délégation.

6. Le courrier de la délégation, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise, est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'Etat hôte. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

7. L'Etat d'envoi ou la délégation peut nommer des courriers *ad hoc* de la délégation. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 6 seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier *ad hoc* aura remis au destinataire la valise de la délégation, dont il a la charge.

8. La valise de la délégation peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial, qui doivent arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme courrier de la délégation. A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes de l'Etat hôte, la délégation peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.

[158] Article 97 du projet provisoire.

Commentaire

1) L'article 58 est l'homologue de l'article 27 du présent projet et suit le modèle de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales.

2) Compte tenu des besoins d'une délégation, la Commission a jugé souhaitable d'insérer, en tant que paragraphe 3, une disposition analogue au paragraphe 3 de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales. Le présent article diffère de l'article 28 de cette convention en ce qu'on a ajouté dans les paragraphes 1 et 3 les mots « mission(s) permanente(s) » et « mission(s) permanente(s) d'observation », pour relier l'article aux dispositions correspondantes de la deuxième partie du projet. En outre, au paragraphe 1, on a ajouté les mots « et les autres délégations de celui-ci », pour permettre aux délégations de l'Etat d'envoi de communiquer entre elles. Enfin, pour ce qui est de la terminologie, l'article emploie les expressions « valise de la délégation » et « courrier de la délégation » pour des raisons analogues à celles qui sont exposées au paragraphe 6 du commentaire de l'article 27.

Article 59 [159]. — *Inviolabilité de la personne*

La personne du chef de délégation et des autres délégués, ainsi que celle des membres du personnel diplomatique de la délégation, est inviolable. Ceux-ci ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat hôte les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Article 60 [160]. — *Inviolabilité du logement privé et des biens*

1. Le logement privé du chef de délégation et des autres délégués, ainsi que celui des membres du personnel diplomatique de la délégation, jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la délégation.

2. Leurs documents, leur correspondance et, sous réserve du paragraphe 3 de l'article 61, leurs biens jouissent également de l'inviolabilité.

Commentaire

1) L'article 59 est l'homologue de l'article 28 du projet et suit le modèle de l'article 29 de la Convention sur les missions spéciales. L'article 60 est l'homologue de l'article 29 du projet et suit le modèle de l'article 30 de la Convention sur les missions spéciales. Les observations formulées aux paragraphes 2 à 7 du commentaire des articles 28 et 29 du projet valent également, *mutatis mutandis*, pour les dispositions des articles 59 et 60.

2) En seconde lecture, la Commission n'a apporté aux textes du projet provisoire (articles 98 et 99) que des ajustements de forme mineurs et les modifications terminologiques qui en résultaient. Ainsi, les mots « des

[159] Article 98 du projet provisoire.

[160] Article 99 du projet provisoire.

représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence, ainsi que celle des membres (« ... et des membres... ») du personnel diplomatique de celle-ci » ont été remplacés par « du chef de délégation et des autres délégués, ainsi que celle (« ... celui... ») des membres du personnel diplomatique de la délégation ». Toutefois, la Commission a maintenu à l'article 60 l'expression « logement privé », employée dans la Convention sur les missions spéciales, à la place de l'expression « demeure privée », utilisée à l'article 30 de la Convention sur les relations diplomatiques et à l'article 29 du présent projet, en raison du caractère temporaire des délégations. Enfin, la Commission a ajouté au titre de l'article 60 les mots « et des biens ».

3) Il convient de noter que l'inviolabilité du logement privé du chef de délégation et des autres délégués ainsi que du personnel diplomatique de la délégation, prévue à l'article 60, s'applique indépendamment de la nature du logement privé, qu'il s'agisse de chambres d'hôtel, d'appartements loués, etc.

Article 61 [161]. — *Immunité de juridiction*

1. Le chef de délégation et les autres délégués, ainsi que les membres du personnel diplomatique de la délégation, jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat hôte. Ils jouissent également de l'immunité de sa juridiction civile et administrative, sauf s'il s'agit:

a) **d'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que la personne en cause ne le possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la délégation;**

b) **d'une action concernant une succession dans laquelle la personne en cause figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'Etat d'envoi;**

c) **d'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par la personne en cause dans l'Etat hôte en dehors de ses fonctions officielles;**

d) **d'une action en réparation pour dommages résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé par la personne en cause en dehors de l'accomplissement des tâches de la délégation, si le dédommagement ne peut pas être recouvré par voie d'assurance.**

2. Le chef de délégation et les autres délégués, ainsi que les membres du personnel diplomatique de la délégation, ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

3. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard du chef de délégation, ou d'un autre délégué, ou d'un membre du personnel diplomatique de la délégation, sauf dans les cas prévus aux alinéas *a*, *b*, *c* et *d* du paragraphe 1, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.

4. L'immunité de juridiction du chef de délégation et des autres délégués, ainsi que des membres du personnel diplomatique de la délégation, ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'Etat d'envoi.

[161] Article 100 du projet provisoire.

Commentaire

1) Le présent article remplace l'article 100 du projet provisoire, qui se présentait sous la forme de deux versions [162].

2) En portant à l'attention des gouvernements les deux versions de l'article 100 de son projet provisoire, la Commission a déclaré, au paragraphe 1 du commentaire de cet article:

La version A suit directement le modèle de l'article 31 de la Convention sur les missions spéciales. La version B s'inspire de la section 11 de l'article IV de la Convention générale [sur les privilèges et immunités des Nations Unies]; elle suit cette section en ce qu'elle limite l'immunité de la juridiction civile et administrative aux actes accomplis dans l'exercice de fonctions officielles, mais elle va au-delà en prévoyant, comme dans la version A, l'immunité totale de la juridiction pénale de l'Etat hôte [163].

L'article 61 reproduit la substance de la version A de l'article 100 du projet provisoire.

3) Dans leurs observations, certains gouvernements ont exprimé une préférence pour la version A parce qu'elle

[162] VERSION A:

1. Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat hôte.

2. Ils jouissent également de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte, sauf s'il s'agit:

a) D'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que la personne intéressée ne le possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la délégation;

b) D'une action concernant une succession dans laquelle la personne intéressée figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'Etat d'envoi;

c) D'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par la personne intéressée dans l'Etat hôte en dehors de ses fonctions officielles;

d) D'une action en réparation pour dommage résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles de la personne intéressée.

3. Les répresentants dans la délégation et les membres du personnel diplomatique de celle-ci ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

4. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard d'un représentant dans la délégation ou d'un membre du personnel diplomatique de celle-ci, sauf dans les cas prévus aux alinéas *a*, *b*, *c* et *d* du paragraphe 2 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.

5. L'immunité de juridiction des représentants dans la délégation et des membres du personnel diplomatique de celle-ci ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'Etat d'envoi.

VERSION B:

1. Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat hôte.

2. *a)* Les représentants et les membres du personnel diplomatique de la délégation jouissent de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte en ce qui concerne tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

b) Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard d'un représentant ou d'un membre du personnel diplomatique de la délégation à moins que l'exécution ne puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.

3. Les représentants et les membres du personnel diplomatique de la délégation ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

4. L'immunité de juridiction des représentants et des membres du personnel diplomatique de la délégation ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'Etat d'envoi.

[163] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 314, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

assurait une plus grande protection aux délégations et qu'elle s'inspirait directement de l'article correspondant de la Convention sur les missions spéciales. Une organisation internationale a fait observer que la version A s'inspirait de la Convention sur les relations diplomatiques et de la Convention sur les missions spéciales, qui, à son avis, correspondent mieux aux idées qui prévalent actuellement sur la question que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, plus ancienne. D'autres gouvernements ont marqué une préférence pour la version B, parce qu'ils considéraient que toutes les garanties nécessaires aux délégations pour le bon exercice de leurs fonctions y étaient énoncées. Deux gouvernements n'ont jugé satisfaisante ni la version A ni la version B. Ils ont fait remarquer que la version A s'inspirait de la Convention sur les missions spéciales, qu'ils ne considéraient pas comme constituant un précédent approprié. Ils ont souligné ensuite que la version B prévoyait l'immunité de juridiction pénale en ce qui concerne les actes accomplis par un représentant hors de l'exercice de ses fonctions et que, aux termes des conventions relatives aux Nations Unies et aux institutions spécialisées, l'immunité ne porte que sur l'arrestation et sur la détention en ce qui concerne ces actes, et qu'il n'est nullement question d'une immunité de juridiction en tant que telle.

4) Compte tenu de ces observations, la Commission a procédé à un nouvel examen de la question au cours de la présente session. Certains membres ont exprimé une préférence pour la version B, car, à leur avis, la version A s'écartait de la pratique existante, ce qui n'était pas justifié. Toutefois, la majorité des membres ont exprimé une préférence pour la version A. En décidant de donner à l'article 61 sa teneur actuelle, la Commission a adopté le point de vue selon lequel les privilèges et immunités dont jouissent les membres des délégations à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par ces organisations internationales ou sous leurs auspices doivent être fondés sur une synthèse sélective des dispositions pertinentes de la Convention sur les missions spéciales et des dispositions concernant les missions auprès d'organisations internationales énoncées dans la deuxième partie du présent projet. Ce point de vue résulte d'un certain nombre de faits récents dans la codification du droit diplomatique. Il s'appuie notamment sur l'évolution qu'a subie l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales et sur l'assimilation de leur statut et de leurs immunités au statut et aux immunités diplomatiques. Un autre facteur qu'il convient de mentionner est que, lors de l'examen et de l'élaboration de son projet provisoire d'articles sur les missions spéciales, la Commission: *a*) a préféré donner aux immunités et privilèges des missions spéciales à peu près la même base et la même portée qu'aux immunités et privilèges des missions diplomatiques permanentes; *b*) a adopté le point de vue selon lequel il est impossible de faire une distinction entre missions spéciales de caractère politique et missions spéciales de caractère technique; toute mission spéciale représente un Etat souverain dans ses relations avec un autre Etat. La Commission est d'avis que, en raison de la nature temporaire de leur tâche, les délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences convoquées par ces organisations occupent, dans le système du droit diplomatique des organisations internationales, une position semblable à celle des missions spéciales dans le cadre de la diplomatie bilatérale.

Article 62 [164]. — *Renonciation à l'immunité*

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'immunité de juridiction du chef de délégation et des autres délégués, ainsi que des membres du personnel diplomatique de la délégation et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'article 67.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si l'une des personnes visées au paragraphe 1 engage une procédure, elle n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

5. Si l'Etat d'envoi ne renonce pas à l'immunité de l'une des personnes visées au paragraphe 1 en ce qui concerne une action civile, il doit faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable de l'affaire.

Commentaire

1) L'article 62 est l'homologue de l'article 31. Les paragraphes 1 à 4 suivent donc le modèle de l'article 32 de la Convention sur les relations diplomatiques et de l'article 41 de la Convention sur les missions spéciales. Le paragraphe 5, de même que le paragraphe 5 de l'article 31, a pour base la résolution II adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques et la résolution 2531 (XXIV) de l'Assemblée générale, relative au règlement des litiges en matière civile en relation avec la Convention sur les missions spéciales.

2) Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 5 du commentaire de l'article 31, la disposition énoncée au paragraphe 5 met l'Etat d'envoi, lorsqu'il s'agit d'une action civile, dans l'obligation de faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable de l'affaire s'il n'est pas disposé à renoncer à l'immunité de la personne en cause. Si, d'une part, la disposition du paragraphe 5 laisse la décision de renoncer à l'immunité au libre choix de l'Etat d'envoi, qui n'est pas tenu d'expliquer sa décision, d'autre part elle impose à cet Etat une obligation objective qui peut fournir à l'Etat hôte des motifs de réclamation au cas où l'Etat d'envoi ne s'y conformerait pas. L'obligation juridique de l'Etat d'envoi de rechercher un règlement équitable de l'affaire peut conduire, dans le cas des délégations aussi bien que des missions, à l'ouverture des procédures de consultation et de

[164] Article 101 du projet provisoire.

conciliation prévues aux articles 81 et 82 du projet, auxquelles l'Etat hôte peut recourir si l'Etat d'envoi ne trouve pas de voie de règlement.

3) Comme dans le cas des missions (articles 30 et 31), les dispositions des articles 61 et 62, prises ensemble, garantiront donc le règlement des différends en matière civile.

Article 63 [165]. — *Exemption de la législation sur la sécurité sociale*

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3, le chef de délégation et les autres délégués ainsi que les membres du personnel diplomatique de la délégation sont, pour ce qui est des services rendus à l'Etat d'envoi, exempts des dispositions sur la sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat hôte.

2. L'exemption prévue au paragraphe 1 s'applique également aux personnes qui sont au service privé exclusif du chef de délégation ou d'un autre délégué, ou d'un membre du personnel diplomatique de la délégation, à condition:

a) **qu'elles ne soient pas ressortissantes de l'Etat hôte ou qu'elles n'y aient pas leur résidence permanente, et**

b) **qu'elles soient soumises aux dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers.**

3. Le chef de délégation et les autres délégués, ainsi que les membres du personnel diplomatique de la délégation, qui ont à leur service des personnes auxquelles l'exemption prévue au paragraphe 2 ne s'applique pas doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat hôte imposent à l'employeur.

4. L'exemption prévue aux paragraphes 1 et 2 n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat hôte, pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

5. Les dispositions du présent article n'affectent pas les accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la sécurité sociale qui ont été conclus antérieurement et elles n'empêchent pas la conclusion ultérieure de tels accords.

Commentaire

L'article 63 est l'homologue de l'article 32. La Convention sur les relations diplomatiques (article 33) et la Convention sur les missions spéciales (article 32) ont traité cette matière de la même manière. Les observations qui sont formulées dans les paragraphes 2 à 5 du commentaire relatif à l'article 32 s'appliquent *mutatis mutandis* à l'article 63.

Article 64 [166]. — *Exemption des impôts et taxes*

Le chef de délégation et les autres délégués ainsi que les membres du personnel diplomatique de la délégation sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, à l'exception:

a) **des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;**

b) **des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que la personne en cause ne les possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la délégation;**

c) **des droits de succession perçus par l'Etat hôte, sous réserve des dispositions du paragraphe 4 de l'article 69;**

d) **des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat hôte et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat hôte;**

e) **des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;**

f) **des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre en ce qui concerne les biens immobiliers, sous réserve des dispositions de l'article 55.**

Commentaire

1) L'article 64 est l'homologue de l'article 33 du projet, et suit le modèle de l'article 34 de la Convention sur les relations diplomatiques et de l'article 33 de la Convention sur les missions spéciales. Les observations formulées dans les paragraphes 2 à 6 du commentaire relatif à l'article 33 s'appliquent *mutatis mutandis* aux dispositions de l'article 64.

2) En première lecture, la Commission a examiné s'il convenait d'insérer un alinéa ajoutant « les droits d'accise ou l'impôt sur les ventes » à la liste des exceptions faites à l'octroi de l'exemption [167]. Certains membres ont été d'avis que cette adjonction serait souhaitable parce qu'elle serait conforme à la disposition existante de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et qu'elle réduirait les difficultés administratives dans les Etats hôtes. D'autres membres ont estimé que la nature et l'importance de l'« impôt sur les ventes » variaient selon les pays. Certains membres ont émis l'opinion que « les droits d'accise ou l'impôt sur les ventes » étaient, dans une certaine mesure au moins, couverts par l'alinéa *a* de l'article. Des divergences de vues analogues se sont dégagées des débats de la Sixième Commission et des observations reçues des gouvernements. La Commission a jugé alors qu'il était souhaitable de s'en tenir au modèle établi dans la Convention sur les relations diplomatiques. En deuxième lecture, elle a maintenu cette décision.

Article 65 [168]. — *Exemption des prestations personnelles*

L'Etat hôte doit exempter le chef de délégation et les autres délégués ainsi que les membres du personnel diplomatique de la délégation de toute prestation personnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

[165] Article 104 du projet provisoire.

[166] Article 102 du projet provisoire.

[167] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 213, 1077e séance, par. 134 et suiv.

[168] Article 104 du projet provisoire.

Commentaire

L'article 65 est l'homologue de l'article 34 du projet, et suit le modèle de l'article 35 de la Convention sur les relations diplomatiques et de l'article 34 de la Convention sur les missions spéciales. Les observations formulées au paragraphe 3 du commentaire de l'article 34 s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux dispositions de l'article 65.

Article 66 [169]. — *Exemption douanière*

1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat hôte accorde l'entrée et l'exemption de droits de douane, taxes et redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues, en ce qui concerne:

a) les objets destinés à l'usage officiel de la délégation;

b) les objets destinés à l'usage personnel du chef de délégation ou d'un autre délégué, ou d'un membre du personnel diplomatique de la délégation.

2. Le chef de délégation et les autres délégués, ainsi que les membres du personnel diplomatique de la délégation, sont exempts de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat hôte. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne qui bénéficie de l'exemption ou de son représentant autorisé.

Commentaire

1) L'article 66 est l'homologue de l'article 35 du présent projet. Il suit le modèle de l'article 36 de la Convention sur les relations diplomatiques et de l'article 35 de la Convention sur les missions spéciales.

2) Au paragraphe 1, la Commission a remplacé les mots « dans les limites des dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter », qui figurent à l'article 35 de la Convention sur les missions spéciales, par les mots « suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il [l'Etat hôte] peut adopter », qui sont utilisés dans l'article 36 de la Convention sur les relations diplomatiques et dans l'article 35 du présent projet.

3) La Commission n'a pas inclus à l'alinéa *b* du paragraphe 1 les mots « y compris les effets destinés à leur installation », qui figurent à l'alinéa correspondant de l'article 35, parce que les fonctions des délégations sont en général de courte durée.

Article 67 [170]. — *Privilèges et immunités d'autres personnes*

1. Les membres de la famille du chef de délégation qui l'accompagnent et les membres de la famille d'un autre délégué ou d'un membre du personnel diplomatique de la délégation qui l'accompagnent bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 59, 60, 61, 63, 64, 65 et les paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 66, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte ou n'y aient pas leur résidence permanente.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la délégation, ainsi que les membres de leurs familles qui les accompagnent et qui ne sont pas ressortissants de l'Etat hôte ou n'y ont pas leur résidence permanente, bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 59, 60, 61, 63, 64 et 65, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte mentionnée au paragraphe 1 de l'article 61 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au paragraphe 1, *b*, de l'article 66 pour ce qui est des objets importés lors de leur première entrée sur le territoire de l'Etat hôte en vue d'assister à la réunion de l'organe ou de la conférence.

3. Les membres du personnel de service de la délégation bénéficient de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l'exemption prévue à l'article 63.

4. Les personnes au service privé des membres de la délégation sont exemptes des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, elles ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat hôte. Toutefois, l'Etat hôte doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas troubler d'une manière indue l'accomplissement des tâches de la délégation.

Commentaire

1) L'article 67 est l'homologue de l'article 36 du projet, et suit le modèle de l'article 37 de la Convention sur les relations diplomatiques et des articles 36 à 39 de la Convention sur les missions spéciales. Ayant adopté la version A du projet provisoire pour l'article 61, relatif à l'immunité de juridiction, la Commission, en seconde lecture, a formulé l'article 67 en s'inspirant de l'article correspondant de la deuxième partie du projet (article 36).

2) La Commission a jugé nécessaire de conserver la distinction entre les membres de la famille d'un membre de la délégation qui l'accompagnent, visés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 67, et les membres de la famille d'un membre du personnel de la mission « qui font partie de son ménage », visés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 36. Eu égard au caractère temporaire des délégations, la Commission a jugé que le mot « accompagner » était le terme qui convenait pour l'article 67.

3) Autre différence entre les articles 36 et 67: les mots « ou n'y aient pas leur résidence permanente » ont été maintenus au paragraphe 1 de l'article 67. Cela est conforme à la disposition correspondante de l'article 39 de la Convention sur les missions spéciales.

4) Les observations formulées aux paragraphes 2, 3 et 4 du commentaire de l'article 36 s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux dispositions de l'article 67.

[169] Article 103 du projet provisoire.

[170] Article 105 du projet provisoire.

Article 68 [171]. — *Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte*

1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n'aient été accordés par l'Etat hôte, le chef de délégation et tout autre délégué ou membre du personnel diplomatique de la délégation qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Les autres membres du personnel de la délégation et les personnes au service privé qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat hôte. Toutefois, l'Etat hôte doit exercer sa juridiction sur ces membres et ces personnes de façon à ne pas troubler d'une manière indue l'accomplissement des tâches de la délégation.

Commentaire

L'article 68 est l'homologue de l'article 37 du projet, et suit le modèle de l'article 38 de la Convention sur les relations diplomatiques et de l'article 40 de la Convention sur les missions spéciales. Les observations formulées dans les paragraphes 2 à 5 du commentaire relatif à l'article 37 s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux dispositions de l'article 68.

Article 69 [172]. — *Durée des privilèges et immunités*

1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès qu'elle entre dans le territoire de l'Etat hôte en vue d'assister à la réunion d'un organe ou d'une conférence ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'Organisation, par la conférence ou par l'Etat d'envoi.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où elle quitte le pays ou à l'expiration d'un délai raisonnable pour ce faire. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la délégation.

3. En cas de décès d'un membre de la délégation, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le pays.

4. En cas de décès d'un membre de la délégation qui n'est pas ressortissant de l'Etat hôte ou n'y a pas sa résidence permanente, ou d'un membre de sa famille qui l'accompagnait, l'Etat hôte permet le retrait des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui auront été acquis dans le pays et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles qui ne se trouvent dans l'Etat hôte qu'à cause de la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre de la délégation ou de la famille d'un membre de la délégation.

Commentaire

1) L'article 69 est l'homologue de l'article 38 du projet, et suit le modèle de l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques et des articles 43 et 44 de la Convention sur les missions spéciales.

2) En 1970, s'inspirant de la Convention sur les missions spéciales, la Commission avait provisoirement formulé les dispositions du présent article en deux articles distincts. En seconde lecture, elle a adopté la présentation et les termes de la Convention sur les relations diplomatiques, qui lui ont paru mieux adaptés aux fins du présent projet.

3) Toutefois, il y a entre les articles 38 et 69 quelques différences de libellé, qui tiennent essentiellement à la nature temporaire des délégations. Au paragraphe 1, les mots « pour gagner son poste ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'Organisation ou par l'Etat d'envoi » ont été remplacés par les mots « en vue d'assister à la réunion d'un organe ou d'une conférence ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'Organisation, par la conférence ou par l'Etat d'envoi ». L'insertion des mots « par la conférence » est destinée à couvrir les cas où la notification émane de la conférence elle-même et non de l'organisation qui l'a convoquée, ou directement de l'Etat d'envoi. Au paragraphe 4, l'expression « qui fait partie de son ménage » a été remplacée par l'expression « qui l'accompagnait ».

4) Les observations formulées dans les paragraphes 2 à 6 du commentaire relatif à l'article 38 s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux dispositions de l'article 69.

Article 70 [173]. — *Fin des fonctions du chef de délégation ou d'un autre délégué ou membre du personnel diplomatique*

Les fonctions du chef de délégation ou d'un autre délégué ou membre du personnel diplomatique de la délégation prennent fin notamment:

a) sur notification par l'Etat d'envoi à l'Organisation ou à la conférence que ces fonctions ont pris fin;

b) à l'issue de la réunion de l'organe ou de la conférence.

Commentaire

1) L'article 70 est l'homologue de l'article 40.

2) Le mot anglais « meeting » est pris dans cet article au sens large (comme les mots « réunion » et « reunión », utilisés dans les versions française et espagnole), et non au

[171] Article 106 du projet provisoire.

[172] Articles 108 et 109 du projet provisoire.

[173] Article 114 du projet provisoire.

sens plus étroit qu'il a parfois dans le contexte du règlement, des procédures et de la pratique de tel ou tel organe ou conférence.

3) Les observations faites au paragraphe 1 du commentaire de l'article 40 s'appliquent *mutatis mutandis* aux dispositions de l'article 70. Il y a lieu aussi de noter que l'article 40 et l'article 70 régissent l'un et l'autre la « fin des fonctions » et non la question de la « durée des privilèges et immunités », qui est traitée dans les articles 38 et 69.

Article 71 [174]. — *Protection des locaux, des biens et des archives*

1. Lorsque la réunion d'un organe ou d'une conférence prend fin, l'Etat hôte est tenu de respecter et protéger les locaux de la délégation tant qu'ils sont affectés à celle-ci, ainsi que les biens et archives de la délégation. L'Etat d'envoi doit prendre toutes dispositions pour libérer l'Etat hôte de cette obligation spéciale dans un délai raisonnable.

2. L'Etat hôte, sur la demande de l'Etat d'envoi, accorde à ce dernier des facilités pour le transport des biens et des archives de la délégation hors du territoire de l'Etat hôte.

Commentaire

1) L'article 71 est l'homologue de l'article 41.

2) Il en diffère notamment en ce que la première phrase du paragraphe 1 prévoit la protection des locaux de la délégation « tant qu'ils sont affectés à celle-ci », réserve qui est reprise de l'article 46 de la Convention sur les missions spéciales. La Commission a estimé que cette différence était justifiée parce que, contrairement aux locaux des missions, ceux des délégations sont dans la plupart des cas occupés seulement pour une courte période. Dans ces conditions, l'Etat hôte ne saurait être tenu d'assurer leur protection quand ils ne sont plus affectés à la délégation.

3) Compte tenu également de la courte durée de la plupart des délégations, la Commission a jugé inutile d'inclure dans l'article 71 une disposition visant à confier la garde des locaux, des biens et des archives de la délégation à un Etat tiers, ainsi que la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 41 le prévoit dans le cas des missions.

4) Enfin, les mots « Lorsque la mission est rappelée définitivement ou temporairement », par lesquels l'article 41 commence, ont été remplacés par les mots « Lorsque la réunion d'un organe ou d'une conférence prend fin », compte tenu du fait que c'est normalement quand la réunion de l'organe ou de la conférence a pris fin que la question de la protection des locaux, des biens et des archives de la délégation se pose.

5) Les observations pertinentes du commentaire de l'article 41 s'appliquent également aux dispositions de l'article 71.

[174] Article 116 du projet provisoire.

QUATRIÈME PARTIE. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 72 [175]. — *Nationalité des membres de la mission ou de la délégation*

Le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission, le chef de délégation, les autres délégués et les membres du personnel diplomatique de la délégation auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi. Ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat hôte qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

Commentaire

1) L'article 72 suit le modèle des paragraphes 1 et 2 de l'article 8 de la Convention sur les relations diplomatiques et des paragraphes 1 et 2 de l'article 10 de la Convention sur les missions spéciales.

2) La règle que l'article énonce s'applique au chef de mission et aux membres du personnel diplomatique de la mission ainsi qu'au chef de délégation, aux autres délégués et aux membres du personnel diplomatique de la délégation. Les personnes qui appartiennent à ces catégories de membres de la mission ou de la délégation doivent en principe avoir la nationalité de l'Etat d'envoi et ne peuvent être choisies parmi les ressortissants de l'Etat hôte qu'avec le consentement de cet Etat. En ce qui concerne les membres des délégations, toutefois, la Commission a présumé qu'étant donné la nature temporaire des délégations l'Etat hôte ne retirerait son consentement à la nomination de l'un de ses ressortissants à une délégation que dans des cas graves et que tout serait mis en œuvre pour éviter d'interrompre les activités de la délégation.

3) La Commission a décidé de limiter le champ d'application de l'article 72 aux ressortissants de l'Etat hôte et de ne pas l'étendre aux ressortissants d'un Etat tiers. Elle n'y a donc pas fait figurer la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention sur les relations diplomatiques et au paragraphe 3 de l'article 10 de la Convention sur les missions spéciales. Etant donné le caractère hautement technique de certaines organisations internationales, il est souhaitable de ne pas limiter de façon excessive la liberté laissée à l'Etat d'envoi pour le choix des membres des missions et des délégations, car cet Etat peut juger nécessaire de nommer, comme membres de ses missions et de ses délégations, des ressortissants d'un Etat tiers qui possèdent la formation et l'expérience requises.

4) L'objection que l'on pourrait élever à l'encontre des considérations énoncées dans le paragraphe qui précède est que les ressortissants de certains Etats doivent obtenir le consentement de leur propre gouvernement avant d'entrer au service d'un gouvernement étranger. Cependant, c'est là une obligation qui ne s'applique qu'aux rapports entre un ressortissant et son propre gouvernement; elle ne concerne pas les relations entre les Etats et ne constitue donc pas une règle de droit international.

[175] Articles 11, 56 et 85 du projet provisoire.

5) La Commission a aussi examiné la question de la nomination de personnes apatrides ou ayant une double nationalité. Elle a conclu que, comme dans les cas relevant des Conventions sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires et de la Convention sur les missions spéciales, la question devrait être réglée conformément aux règles pertinentes du droit international.

Article 73 [176]. — *Lois concernant l'acquisition de la nationalité*

Les membres de la mission ou de la délégation qui n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte et les membres de leur famille qui, selon le cas, font partie de leur ménage ou les accompagnent n'acquièrent pas la nationalité de cet Etat par le seul effet de sa législation.

Commentaire

1) L'article 73 se fonde sur la règle énoncée à l'article II du Procotole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité, adopté le 18 avril 1961 par la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques [177]. Un protocole de signature facultative analogue a été adopté le 24 avril 1963 par la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires [178].

2) L'origine de la règle énoncée dans le Protocole de signature facultative de 1961 se trouve à l'article 35 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques adopté par la Commission à sa dixième session (1958). La Commission avait alors donné à ce sujet l'explication suivante, dans le commentaire de l'article 35:

> Cet article procède de l'opinion généralement admise qu'une personne bénéficiant des privilèges et immunités diplomatiques ne doit pas acquérir la nationalité de l'Etat accréditaire par le seul effet de la législation de cet Etat et sans y avoir consenti. L'article vise en premier lieu l'enfant né sur son territoire et issu de parents qui sont membres d'une mission diplomatique étrangère et qui ne sont pas ressortissants de l'Etat accréditaire. L'enfant n'acquiert pas automatiquement la nationalité de l'Etat accréditaire du seul fait que la loi de cet Etat confère normalement la nationalité locale dans ces conditions. Mais l'enfant peut opter pour cette nationalité ultérieurement, si la législation de l'Etat accréditaire prévoit cette option. L'article vise aussi l'acquisition de la nationalité de l'Etat accréditaire par une femme membre de la mission à la suite de son mariage avec un ressortissant de l'Etat accréditaire. Des considérations analogues jouent là aussi, et l'article s'applique en conséquence pour éviter l'acquisition automatique de la nationalité locale dans un tel cas. Mais, lorsque la fille d'un membre de la mission qui n'est pas ressortissant de l'Etat accréditaire épouse un ressortissant de cet Etat, la règle contenue dans l'article ne l'empêche pas d'acquérir la nationalité de cet Etat, car, par son mariage, elle cesse de faire partie du ménage du membre de la mission [179].

3) A l'appui de sa recommandation tendant à ce que cette disposition fasse partie intégrante du projet d'articles sur les missions auprès des organisations internationales et les délégations à des organes et à des conférences, la Commission tient à signaler une différence importante qui existe entre les relations diplomatiques bilatérales et la situation régie par le présent projet en ce qui concerne le domaine d'application de la règle relative à l'acquisition de la nationalité. Le Protocole de signature facultative de 1961 concernant l'acquisition de la nationalité est destiné à s'appliquer aux relations bilatérales entre les nombreux Etats membres de la Communauté internationale. D'un autre côté, s'agissant des missions auprès des organisations internationales et des délégations à leurs organes et à des conférences convoquées par elles ou sous leurs auspices, les personnes dont la nationalité est en cause se trouvent sur le territoire de l'Etat hôte en vertu des relations de leur Etat avec l'organisation internationale ou de sa participation à la conférence, et non en raison d'une relation purement bilatérale entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte; en fait, il peut même dans certains cas ne pas y avoir de relations diplomatiques bilatérales entre les deux Etats. De même, l'élément de réciprocité qui existe dans le cas des relations diplomatiques est absent dans le présent contexte. La Commission a donc estimé que, dans le présent projet, il y avait raisonnablement lieu de traiter cette matière dans une disposition expresse au lieu de la reléguer dans un protocole de signature facultative.

4) Il convient aussi de noter que, même dans les relations diplomatiques bilatérales, de nombreux Etats qui, en vertu de leur droit interne, confèrent automatiquement leur nationalité aux enfants qui naissent sur leur territoire admettent qu'une exemption joue dans le cas des enfants de diplomates.

5) Tel qu'il est rédigé, l'article n'exclut pas l'acquisition de la nationalité de l'Etat hôte par consentement; il exclut seulement l'acquisition automatique de cette nationalité par l'effet de la législation de l'Etat hôte. Cet article s'applique: *a*) aux membres de la mission (le chef de mission et les membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission) qui n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte; *b*) aux membres de la délégation (le chef de délégation, les délégués et les membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la délégation) qui n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte; *c*) aux membres de la famille des membres de la mission qui font partie de leur ménage et n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte; *d*) aux membres de la famille des membres de la délégation qui les accompagnent et n'ont pas la nationalité de l'Etat hôte.

[176] Articles 39, 72 et 104 du projet provisoire.

[177] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: 62.X.1), p. 98.

[178] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: 64.X.1), p. 194.

[179] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 104, doc. A/3859, par. 53.

Article 74 [180]. — *Privilèges et immunités en cas de fonctions multiples*

Lorsque des membres d'une mission diplomatique permanente ou d'un poste consulaire dans l'Etat hôte sont inclus dans une mission ou dans une délégation, ils conservent leurs privilèges et immunités en tant que membres de la mission diplomatique permanente ou du poste consulaire, en plus des privilèges et immunités accordés par les présents articles.

Commentaire

1) L'article 74 suit le modèle du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sur les missions spéciales. Il traite d'une situation qui se présente fréquemment dans la pratique. Les Etats d'envoi ont souvent désigné des membres de leur mission diplomatique permanente ou de leurs postes consulaires dans l'Etat hôte comme membres de leur mission permanente ou de leur mission permanente d'observation auprès d'une organisation internationale et aussi comme membres de leur délégation à un organe ou à une conférence.

2) Ces fonctions ne sont pas incompatibles. L'accomplissement par des agents diplomatiques et des fonctionnaires consulaires de fonctions représentatives auprès d'une organisation internationale ou dans une organisation internationale a déjà été réglementé par la Convention sur les relations diplomatiques et par la Convention sur les relations consulaires. Le paragraphe 3 de l'article 5 de la Convention sur les relations diplomatiques dispose:

> Un chef de mission [diplomatique] ou un membre du personnel diplomatique de la mission [diplomatique] peut représenter l'Etat accréditant auprès de toute organisation internationale,

et la première phase du paragraphe 2 de l'article 17 de la Convention sur les relations consulaires dispose:

> Un fonctionnaire consulaire peut, après notification à l'Etat de résidence, être chargé de représenter l'Etat d'envoi auprès de toute organisation intergouvernementale.

L'accréditation ou la nomination à une mission diplomatique ou à un poste consulaire de membres d'une mission auprès d'une organisation internationale ou de membres d'une délégation à un organe ou à une conférence est, naturellement, régie par les règles du droit international sur les relations diplomatiques et consulaires. Etant parvenue à la conclusion que la compatibilité de ces fonctions est bien établie et réglementée par les deux conventions citées plus haut, la Commission a décidé de limiter l'article 74 à la question des privilèges et immunités en cas de fonctions multiples et a supprimé dans le présent projet la disposition contenue dans l'article 9 (Accréditation, affectation ou nomination d'un membre d'une mission permanente à d'autres fonctions) du projet provisoire.

3) L'article 74 prévoit que lorsqu'un membre d'une mission diplomatique permanente ou d'un poste consulaire dans l'Etat hôte est inclus dans une mission auprès d'une organisation internationale ou dans une délégation à un organe ou à une conférence, il conserve ses privilèges et immunités en tant que membre de la mission diplomatique permanente ou du poste consulaire, en plus des privilèges et immunités accordés par les présents articles. En d'autres termes, il ne perd pas ses privilèges et immunités diplomatiques ou consulaires du fait qu'il exerce en même temps des fonctions dans la mission auprès d'une organisation internationale ou dans la délégation à un organe ou à une conférence. A ce propos, il convient de noter que la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 17 de la Convention sur les relations consulaires dispose que, lorsqu'un fonctionnaire consulaire est chargé de représenter l'Etat auprès d'une organisation intergouvernementale,

> il a droit à tous les privilèges et immunités accordés par le droit international coutumier ou par des accords internationaux à un représentant auprès d'une organisation intergouvernementale; toutefois, en ce qui concerne toute fonction consulaire exercée par lui, il n'a pas droit à une immunité de juridiction plus étendue que celle dont un fonctionnaire consulaire bénéficie en vertu de la présente Convention.

4) Enfin, la Commission n'a pas jugé nécessaire de réglementer expressément dans l'article la question des privilèges et immunités des membres d'une mission spéciale inclus dans une mission auprès d'une organisation internationale ou dans une délégation à un organe ou à une conférence. Vu le caractère temporaire des missions spéciales, les situations telles que celles qui sont envisagées dans l'article 74 ne se produisent pas aussi souvent pour les missions spéciales que pour les missions diplomatiques permanentes et les postes consulaires. Il serait naturel que le principe général énoncé dans l'article s'applique par analogie, *mutadis mutandis*, aux membres d'une mission spéciale inclus dans une mission auprès d'une organisation internationale ou dans une délégation à un organe ou à une conférence, dans les cas particuliers où une telle situation se produirait dans la pratique.

Article 75 [181]. — *Respect des lois et règlements de l'Etat hôte*

1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat hôte. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.

2. En cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte par une personne bénéficiant de l'immunité de juridiction, l'Etat d'envoi, à moins qu'il ne renonce à cette immunité, rappelle la personne en cause, met fin aux fonctions qu'elle exerce à la mission ou à la délégation, ou en assure le départ, selon le cas. L'Etat d'envoi fait de même en cas d'immixtion grave et manifeste dans les affaires intérieures de l'Etat hôte. Les dispositions du présent paragraphe ne s'appliquent pas dans le cas d'un acte accompli par la personne en cause dans l'exercice des fonctions de la mission ou l'accomplissement des tâches de la délégation.

[180] Paragraphe 2 de l'article 59 et article 107 du projet provisoire.

[181] Articles 45, 76 et 112 du projet provisoire.

3. Les locaux de la mission et les locaux de la délégation ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec l'exercice des fonctions de la mission ou l'accomplissement des tâches de la délégation.

Commentaire

1) Les paragraphes 1 et 3 de l'article 75 suivent le modèle des dispositions des paragraphes 1 et 3 de l'article 41 de la Convention sur les relations diplomatiques et de l'article 47 de la Convention sur les missions spéciales. L'absence de procédure de déclaration de *persona non grata* dans le cadre des relations entre les Etats et les organisations internationales est la base de l'obligation du rappel dans les circonstances prévues au paragraphe 2. La formulation de l'ensemble de l'article reflète la nécessité de sauvegarder tous les intérêts en cause, à savoir les intérêts de l'Etat hôte, de l'Etat d'envoi et de l'organisation internationale en question.

2) Le paragraphe 2 réglemente les obligations de l'Etat d'envoi dans les circonstances particulières qui y sont spécifiées. Afin de rendre plus clair le sens de ce paragraphe, la Commission a apporté au texte du paragraphe correspondant des articles du projet provisoire les principales modifications ci-après: *a)* la première phrase a été maintenue, mais le mot « pénale », jugé inutile, a été supprimé après le mot « juridiction »; *b)* les mots « L'Etat d'envoi fait de même en cas d'immixtion grave et manifeste dans les affaires intérieures de l'Etat hôte » ont été insérés en tant que deuxième phrase; *c)* dans la troisième phrase, qui est l'ancienne deuxième phrase, la mention du lieu a été supprimée (« au sein de l'Organisation ou dans les locaux d'une [mission] »; « dans les locaux où se réunit l'organe ou la conférence ou dans les locaux de la délégation »). En conséquence, le paragraphe 2 établit les obligations de l'Etat d'envoi en cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte par une personne bénéficiant de l'immunité de juridiction et en cas d'immixtion grave et manifeste dans ses affaires intérieures par une telle personne. A cet égard, la Commission est d'avis que des infractions mineures, mais répétées, à la législation pénale peuvent déterminer une « infraction grave et manifeste » à ladite législation, au sens du paragraphe 2.

3) Trois possibilités sont offertes à l'Etat d'envoi pour s'acquitter des obligations que lui impose le paragraphe 2: *a)* renoncer à l'immunité de la personne en cause; *b)* mettre fin à ses fonctions à la mission ou à la délégation; *c)* assurer son départ de l'Etat hôte. Le paragraphe impose donc à l'Etat d'envoi l'obligation de rappeler un membre de sa mission ou de sa délégation en cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte et en cas d'immixtion grave et manifeste dans ses affaires intérieures. Lorsque la gravité de certaines infractions ou de certains actes est évidente, l'Etat d'envoi a nettement l'obligation de rappeler la personne en cause. Si un différend s'élève à ce sujet entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, des consultations peuvent avoir lieu — conformément à la procédure prévue aux articles 81 et 82 —, à la suite desquelles ou bien l'Etat d'envoi sera convaincu que la personne en cause doit être rappelée ou bien l'Etat hôte sera convaincu que l'acte n'était pas de nature à exiger son rappel. L'expression « à moins qu'il ne renonce à cette immunité » a été insérée afin de souligner que les dispositions du paragraphe n'ont pas pour objet de déroger à celles des articles 30 et 61.

4) La dernière phrase du paragraphe 2 contient une clause de sauvegarde destinée notamment à garantir que les membres de la mission ou de la délégation puissent exercer leurs fonctions de manière indépendante. La réserve, qui concerne les infractions graves et manifestes commises dans l'exercice des fonctions de la mission ou dans l'accomplissement des tâches de la délégation, vise à traiter de cas extrêmes. La Commission a employé l'expression « acte accompli [...] dans l'exercice des fonctions de la mission ou l'accomplissement des tâches de la délégation », au lieu de l'expression « acte officiel », afin de maintenir sous le coup des règles prévues dans les première et deuxième phrases du paragraphe un acte relevant de l'une des deux catégories mentionnées dans ces phrases qui ne rentre pas dans le cadre des actes exécutés dans l'exercice des fonctions de la mission ou dans l'accomplissement des tâches de la délégation. Par exemple, si une immixtion grave et manifeste dans les affaires intérieures de l'Etat hôte a pris la forme d'une publication de documents visant à susciter du mécontentement dans l'Etat hôte, cette immixtion ne rentrera pas dans le cadre des actes commis dans l'exercice des fonctions de la mission ou l'accomplissement des tâches de la délégation.

5) Le paragraphe 2 ne constitue pas une limitation des obligations énoncées au paragraphe 1. Les obligations de l'Etat d'envoi en vertu du paragraphe 2 ne modifient, en ce qui concerne la personne en cause, ni l'obligation générale de respecter les lois et règlements de l'Etat hôte ni le devoir général de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat. Si l'obligation du rappel que le paragraphe 2 impose à l'Etat d'envoi concerne uniquement une « infraction grave et manifeste à la législation pénale » et une « immixtion grave et manifeste dans les affaires intérieures », des motifs de rappel peuvent également naître de l'inaccomplissement des devoirs énoncés au paragraphe 1, même si cet inaccomplissement a trait à des infractions à la législation non pénale ou à des infractions ou immixtions qui ne soient pas nécessairement graves et manifestes. En d'autres termes, le paragraphe 2 définit les obligations de l'Etat d'envoi dans des circonstances spécifiées, y compris l'obligation du rappel dans ces circonstances, mais il n'a pas pour objet de limiter les cas dans lesquels l'Etat hôte peut demander à l'Etat d'envoi de rappeler une personne bénéficiant des privilèges et immunités.

6) Enfin, le paragraphe 3, qui demeure inchangé, stipule que les locaux de la mission ou de la délégation ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec l'exercice des fonctions de la mission ou l'accomplissement des tâches de la délégation. L'inobservation de l'obligation énoncée dans ce paragraphe ne rend pas inopérante l'inviolabilité des locaux telle qu'elle est établie dans le projet d'articles, mais, d'un autre côté, cette inviolabilité n'autorise pas un usage des locaux qui soit incompatible avec les fonctions de la mission ou les tâches de la

délégation. A la différence du paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention sur les relations diplomatiques et du paragraphe 2 de l'article 47 de la Convention sur les missions spéciales, le paragraphe 3 du présent article ne contient pas l'expression « telles qu'elles sont énoncées (conçues) dans la présente Convention (ou) dans d'autres règles du droit international », ni un membre de phrase analogue à celui qui mentionne « les accords particuliers en vigueur entre l'Etat accréditant (l'Etat d'envoi) et l'Etat accréditaire (l'Etat de réception) ». Ces expressions ont été jugées inutiles, en raison tout particulièrement des articles 2 et 4 du projet.

Article 76 [182]. — *Entrée dans le territoire de l'Etat hôte*

1. L'Etat hôte permet l'entrée dans son territoire

a) **des membres de la mission et des membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs, et**

b) **des membres de la délégation et des membres de leur famille qui les accompagnent.**

2. Les visas, lorsqu'ils sont requis, sont accordés aussi rapidement que possible aux personnes mentionnées au paragraphe 1.

Commentaire

1) Ainsi qu'il est indiqué dans les commentaires des articles 48 (missions permanentes) et 115 (délégations) du projet provisoire, la Commission avait, à ses vingt et unième [183] et vingt-deuxième [184] sessions, envisagé la possibilité d'inclure dans le projet, pour faire pendant aux articles concernant les « facilités de départ », une disposition générale sur l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres des missions ou des délégations d'entrer sur son territoire pour gagner leur poste, mais elle avait ajourné sa décision sur cette question jusqu'à la deuxième lecture du projet.

2) Compte tenu des observations formulées par plusieurs gouvernements et par les secrétariats de l'ONU et de l'AIEA, le Rapporteur spécial a présenté à la Commission, comme base de discussion à sa présente session, le texte d'un nouvel article intitulé « Entrée dans l'Etat hôte » et inclus dans la partie du projet relative aux missions permanentes (A/CN.4/241 et Add.1 à 6 [185], chap. II, art. 27 *bis*). Le Rapporteur spécial a présenté des propositions identiques pour les parties du projet concernant les missions permanentes d'observation et les délégations à des organes ou à des conférences (*ibid.*, art. 67 et art. Z).

3) Le Secrétariat de l'ONU a exprimé comme suit ses vues sur la question:

Le Secrétariat de l'ONU estime souhaitable d'inclure dans le projet d'articles une disposition spéciale tendant à garantir aux membres de missions permanentes et à leurs familles le droit d'entrée et de séjour sur le territoire de l'Etat hôte ainsi que la liberté de transit à destination ou en provenance des locaux de l'organisation internationale en question. La Commission a indiqué au paragraphe 2 de son commentaire relatif à l'article 48 du projet d'articles qu'elle examinerait cette question lors de la deuxième lecture du projet.

Entre autres privilèges et immunités, le droit d'entrée sur le territoire de l'Etat hôte est indispensable aux membres de missions permanentes pour leur permettre d'exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec les organisations auprès desquelles ils sont accrédités. En l'absence de ce droit, tous les autres privilèges et immunités accordés par l'Etat hôte ne sauraient se concevoir. Des dispositions à ce sujet ont été incluses dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (section 11, par. *d*), dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (section 13, par. *d*) et dans l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA (section 12, par. *d*). Des dispositions analogues figurent dans les accords de siège de l'ONU et ceux des diverses institutions spécialisées, de l'AIEA et des organes subsidiaires de l'ONU, comme les commissions économiques régionales et l'ONUDI.

Dans le projet d'articles tel qu'il est établi à l'heure actuelle, le droit d'entrée semble découler implicitement de l'article 28, relatif à la « liberté de mouvement » dans l'Etat hôte, de l'article 48, relatif aux « facilités de départ », et du paragraphe 2 de l'article 45, relatif au « rappel » (de personnes en cause par l'Etat d'envoi). Cependant, l'existence même de ces dispositions rend d'autant plus frappante l'absence de toute mention relative au droit d'entrée. En fait, cette absence rend l'énumération des privilèges et immunités des représentants incomplète, logiquement parlant, et la jouissance des privilèges et immunités effectivement prévus virtuellement illusoire. Aux termes de l'article 42, toute personne ayant droit aux privilèges et immunités n'en bénéficie que « dès qu'elle pénètre sur le territoire de l'Etat hôte ». Cette disposition empêcherait un représentant de revendiquer à l'égard de l'Etat hôte quelque privilège ou immunité que ce soit, y compris le droit d'entrée, tant qu'il n'aurait pas pénétré sur le territoire de cet Etat. Il est par conséquent indispensable de prévoir une disposition spéciale destinée à assurer le droit d'entrée sur le territoire de l'Etat hôte. En l'absence d'une telle disposition, un Etat hôte pourrait en effet disposer, sans qu'on l'ait voulu ainsi, d'un pouvoir de veto en ce qui concerne la nomination de représentants par des Etats.

Le Secrétariat de l'ONU a vu se produire des cas où, au mépris de toute convention, accord de siège et/ou accord avec le pays hôte, un représentant d'Etat s'est vu refuser l'entrée dans le territoire d'un Etat hôte. Il est vrai que la plupart de ces cas concernaient des représentants désignés pour une session particulière d'un organe des Nations Unies ou une réunion *ad hoc* organisée sous les auspices de l'ONU, mais cela s'est aussi produit dans certains cas pour des membres de missions permanentes. C'est ainsi qu'une commission économique régionale a dû se réunir sur le territoire d'un Etat Membre autre que celui où sa session avait été prévue parce que le représentant d'un Etat qui avait le droit d'y participer n'était pas assuré de pouvoir pénétrer dans le pays.

Le Secrétariat de l'ONU aimerait par conséquent suggérer que soit ajouté un article tendant à garantir aux membres de missions permanentes le droit d'entrer sur le territoire de l'Etat hôte afin d'exercer leurs fonctions en rapport avec l'organisation auprès de laquelle ils sont accrédités. Compte tenu du texte actuel du projet d'articles, des dispositions pertinentes des conventions et accords de siège existants et de l'expérience du Secrétariat, un nouvel article

[182] Nouvel article.

[183] Paragraphe 2 du commentaire de l'article 48. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 229, doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B.

[184] Commentaire de l'article 115. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 319, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[185] Voir ci-dessus p. 1.

relatif à l'entrée dans le territoire de l'Etat hôte pourrait comprendre divers éléments:

1) L'Etat hôte devrait faciliter

a) l'entrée sur son territoire, et

b) le séjour sur son territoire

de tous les membres de toutes les missions permanentes et des membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs;

2) Il devrait garantir la liberté de transit à destination et en provenance de l'organisation à toute personne visée au paragraphe 1 ci-dessus;

3) Lorsque des visas sont requis, ils devraient être accordés sans frais et aussi rapidement que possible; et

4) Les lois ou règlements de l'Etat hôte tendant à imposer des restrictions touchant l'entrée ou le séjour des étrangers ne devraient s'appliquer à aucune des personnes visées au paragraphe 1 ci-dessus.

En ce qui concerne le privilège de séjour dans l'Etat hôte, il convient de noter que l'article 45 du projet prévoit que l'Etat d'envoi rappellera tout membre de sa mission permanente ou mettra fin à ses fonctions « en cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte » par la personne en cause [186].

4) Le secrétariat de l'AIEA a fait observer ce qui suit:

L'article 43 prévoit le transit des représentants permanents et des membres du personnel par le territoire d'un « Etat tiers », et l'article 48 les facilités de départ de l'« Etat hôte », mais il semble qu'il n'y ait aucune disposition visant à permettre l'entrée des représentants permanents et des membres du personnel d'une mission permanente sur le territoire de l'« Etat hôte ». Il serait bon d'ajouter une disposition prévoyant, lorsqu'il y a lieu, la délivrance de visas par l'« Etat hôte » aux membres des missions permanentes. Il peut être utile à ce propos de rappeler que les accords avec les gouvernements hôtes conclus à l'occasion de réunions sur les territoires d'Etats membres contiennent une disposition à cet effet [187].

5) La Commission a estimé que l'incorporation dans le projet d'un article sur l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres des missions ou des délégations d'entrer sur son territoire pour rejoindre leur poste serait utile, et elle a décidé d'insérer un article à cette fin dans le projet, parmi les dispositions générales applicables à l'ensemble du projet d'articles.

6) En conséquence, le paragraphe 1 de l'article 76 dispose que l'Etat hôte permet l'entrée dans son territoire des membres de la mission et de la délégation. Cette obligation de l'Etat hôte vaut aussi pour les membres des familles des membres de la mission « qui font partie de leurs ménages respectifs » et les membres des familles des membres de la délégation « qui les accompagnent ». Le paragraphe 2 dispose que les visas, lorsqu'ils sont requis, sont accordés aussi rapidement que possible aux personnes mentionnées au paragraphe 1.

7) La Commission a jugé inutile de se référer expressément dans cet article à la liberté d'« accès » ou de « transit » à destination et en provenance des locaux de l'organisation, les facilités de « séjour » dans l'Etat hôte, l'exemption des lois et règlements de l'Etat hôte tendant à imposer des restrictions à l'entrée ou au séjour des étrangers, et la délivrance de visas sans frais. La Commission a estimé que la liberté d'« accès » ou de « transit » à destination et en provenance des locaux de l'organisation était déjà prévue dans les dispositions des articles 26 et 57 (Liberté de mouvement), et que l'obligation de l'Etat hôte de faciliter le « séjour » était inhérente à plusieurs dispositions du projet d'articles. La Commission a estimé en outre qu'une disposition générale sur l'obligation de l'Etat hôte en ce qui concerne l'entrée sur son territoire, telle que l'énonce cet article, suppose l'inapplicabilité aux personnes visées de toutes lois et de tous règlements imposant des restrictions à l'entrée ou au séjour des étrangers.

Article 77 [188]. — *Facilités de départ*

L'Etat hôte, si la demande lui en est faite, accorde des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant de privilèges et immunités, autres que les ressortissants de l'Etat hôte, ainsi qu'aux membres de la famille de ces personnes, quelle que soit leur nationalité, de quitter son territoire.

Commentaire

1) L'article 77 suit le modèle de l'article 44 de la Convention sur les relations diplomatiques et du paragraphe 1 de l'article 45 de la Convention sur les missions spéciales.

2) Dans la Convention sur les relations diplomatiques et dans la Convention sur les missions spéciales (qui toutes deux traitent de relations bilatérales), l'article en question était conçu pour répondre à des situations extrêmes pouvant survenir entre l'Etat accréditaire (ou l'Etat de réception) et l'Etat d'envoi, par exemple la rupture des relations diplomatiques ou un conflit armé entre ces Etats. Il a été jugé que ces situations n'avaient pas leur place dans un projet concernant les relations entre les Etats et les organisations internationales.

3) Aux termes du présent article, l'obligation de l'Etat hôte de faciliter le départ est subordonnée à une demande qui lui est faite par l'Etat d'envoi. Dans des circonstances normales, il ne serait pas question d'une demande de facilités formulée par l'Etat d'envoi. Mais l'Etat hôte doit donner suite à une telle demande en cas de difficultés réelles. Il est évidemment entendu que les difficultés mentionnées peuvent, en fait, résulter de circonstances exceptionnelles: cas de force majeure ou même ouverture d'hostilités affectant la situation au siège de l'organisation ou au lieu de réunion d'un organe ou d'une conférence. L'obligation de l'Etat hôte de faciliter le départ, si l'Etat d'envoi le lui demande, s'applique donc quelle que soit la cause de la difficulté, y compris celles qui résultent de situations exceptionnelles du type décrit.

Article 78 [189]. — *Transit par le territoire d'un Etat tiers*

1. Si un chef de mission ou un membre du personnel diplomatique de la mission, un chef de délégation, un autre

[186] Voir ci-dessous annexe I, sect. C, 1.

[187] *Ibid.*, sect. C, 13.

[188] Articles 48, 77 et 115 du projet provisoire.

[189] Articles 43, 74 et 110 du projet provisoire.

délégué ou un membre du personnel diplomatique de la délégation traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers, qui lui a accordé un visa de passeport au cas où ce visa est requis, pour aller assumer ou reprendre ses fonctions ou pour rentrer dans son pays, l'Etat tiers lui accorde l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également dans le cas:

a) **des membres de la famille du chef de mission ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission faisant partie de son ménage et bénéficiant des privilèges et immunités, qu'ils voyagent avec lui ou voyagent séparément pour le rejoindre ou pour rentrer dans leur pays;**

b) **des membres de la famille du chef de délégation, d'un autre délégué ou d'un membre du personnel diplomatique de la délégation qui l'accompagnent et bénéficient des privilèges et immunités, qu'ils voyagent avec lui ou voyagent séparément pour le rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.**

3. Dans des conditions similaires à celles qui sont prévues aux paragraphes 1 et 2, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et technique ou de service et des membres de leur famille.

4. Les Etats tiers accordent à la correspondance officielle et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat hôte est tenu d'accorder en vertu des présents articles. Ils accordent aux courriers de la mission ou de la délégation, auxquels un visa de passeport a été accordé au cas où ce visa est requis, et aux valises de la mission ou de la délégation en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat hôte est tenu de leur accorder en vertu des présents articles.

5. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2, 3 et 4 s'appliquent également à l'égard des personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'à l'égard des communications officielles et des valises de la mission ou de la délégation, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.

Commentaire

1) L'article 78 suit le modèle de l'article 40 de la Convention sur les relations diplomatiques et de l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales.

2) Au paragraphe 3 du commentaire de l'article 9 du présent projet, il est fait mention de l'interprétation large donnée par le Conseiller juridique de l'ONU aux dispositions de l'article IV (section 11) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et aux dispositions de l'article V (section 13) de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, qui stipulent que les représentants jouiront des privilèges et immunités énumérés dans ces conventions pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion.

3) L'Etude du Secrétariat mentionne un problème spécial, qui peut se poser lorsqu'il n'est possible d'aller dans le pays où doit se tenir une réunion de l'ONU qu'en traversant un autre Etat. Il y est dit:

> Bien que cette question se soit posée rarement dans la pratique, le Secrétariat estime que ces Etats sont dans l'obligation d'accorder le droit d'accès et de transit aux représentants des Etats Membres aux fins exposées précédemment [190].

4) Au cours des débats de la Commission, il a été noté que, lorsque la Commission a rédigé les articles correspondants du projet sur les relations et les immunités diplomatiques et ceux du projet sur les missions spéciales, son intention était non pas d'imposer aux Etats tiers l'obligation d'accorder le droit de transit, mais simplement de réglementer le statut des agents diplomatiques en transit [191]. Des doutes ont été exprimés sur le point de savoir si une telle obligation serait une règle positive actuelle et si les Etats seraient disposés à l'accepter en tant que *lex ferenda*. Mention a été faite des difficultés auxquelles donnera lieu l'obligation d'accorder le droit de transit, et plus particulièrement de celles auxquelles on peut s'attendre dans le cas où une demande de transit est faite au nom d'une personne que l'Etat tiers peut juger indésirable. On a plus particulièrement évoqué la situation qui se présente lorsqu'un membre d'une mission ou d'une délégation, ressortissant d'un Etat sans littoral, se trouve obligé de passer par le territoire de l'Etat tiers. Dans cette situation exceptionnelle, il y a peut-être lieu d'affirmer l'existence d'une obligation de l'Etat tiers, tout au moins lorsqu'il est membre de l'organisation intéressée, en vertu des Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies et des dispositions analogues contenues dans les constitutions des institutions spécialisées et des organisations régionales.

5) Dans le présent article, la Commission a décidé de suivre, avec quelques ajustements et quelques modifications rédactionnelles dans certaines langues, le libellé de l'article 40 de la Convention sur les relations diplomatiques plutôt que celui de l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales.

6) En conséquence, les membres de phrase « qui lui a accordé un visa de passeport au cas où ce visa est requis » et « auxquels un visa de passeport a été accordé au cas où ce visa est requis » ont été maintenus aux paragraphes 1 et 4 du présent article au lieu d'être remplacés par un paragraphe distinct, sur le modèle du paragraphe 4 de l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales. La Commission estime qu'une disposition comme celle du paragraphe 4 de l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales n'est pas nécessaire en ce qui concerne

---

[190] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 207, par. 168.

[191] Paragraphe 2 du commentaire de l'article 39 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques [voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 107, doc. A/3859, par. 53] et paragraphe 2 du commentaire de l'article 43 du projet d'articles sur les missions spéciales [*ibid., 1967*, vol. II, p. 403, doc. A/6709/Rev.1, chap. II, D].

les délégations à des organes ou à des conférences. Elle pense que, dans le cadre de la diplomatie multilatérale, l'exigence du visa, telle qu'elle est prévue dans le présent article et dans la Convention sur les relations diplomatiques, offre une protection adéquate à l'Etat tiers.

7) Le paragraphe 2 du présent article correspond à la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 40 de la Convention sur les relations diplomatiques et à la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales. Il vise le transit par le territoire d'un Etat tiers des membres de la famille du chef de mission, d'un membre du personnel diplomatique de la mission, du chef de délégation, de tout autre délégué ou d'un membre du personnel diplomatique de la délégation. La situation différente qui est celle des membres de la famille bénéficiant des privilèges et immunités dans le cadre de la diplomatie permanente ou temporaire explique la nécessité d'une formule distincte. En ce qui concerne les missions, les membres de la famille visés sont ceux qui « font partie du ménage » de l'intéressé, tandis, que dans le cas des délégations, les membres de la famille visés sont ceux qui « accompagnent » le membre de la délégation en question.

8) Enfin, l'expression « Etat tiers » s'entend dans le présent article de tout Etat partie à la convention qui sera adoptée sur la base du présent projet d'articles, autre que l'Etat d'envoi ou l'Etat hôte. Pour les Etats tiers non parties à la future convention, ce qui fait l'objet du présent article sera régi par des conventions ou accords particuliers, le cas échéant, ou par le droit international coutumier.

Article 79 [192]. — *Non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements ou absence de relations diplomatiques ou consulaires*

1. Les droits et les obligations de l'Etat hôte et de l'Etat d'envoi en vertu des présents articles ne sont affectés ni par la non-reconnaissance par l'un de ces Etats de l'autre Etat ou de son gouvernement ni par l'inexistence ou la rupture de relations diplomatiques ou consulaires entre eux.

2. L'établissement ou le maintien d'une mission, l'envoi ou la présence d'une délégation ou tout acte d'application des présents articles n'impliquent pas, par eux-mêmes, reconnaissance par l'Etat d'envoi de l'Etat hôte ou de son gouvernement ni par l'Etat hôte de l'Etat d'envoi ou de son gouvernement.

Commentaire

1) Cet article a été ajouté au projet après discussion d'un document de travail intitulé « Examen par la Commission du droit international de la question des conséquences éventuelles sur la représentation des Etats auprès des organisations internationales de situations exceptionnelles telles que: absence de reconnaissance, absence ou rupture de relations diplomatiques et consulaires, conflit armé » (A/CN. 4/L.166 [193]), qui a été présenté par le Rapporteur spécial à la présente session de la Commission. Le Rapporteur spécial a présenté ce document à la suite de la décision de la Commission, consignée dans ses rapports sur les vingt et unième [194] et vingt-deuxième [195] sessions, d'examiner en seconde lecture la question des conséquences éventuelles de situations exceptionnelles sur la représentation des Etats auprès des organisations internationales. La Commission n'a pas oublié l'intérêt manifesté aux vingt-quatrième [196] et vingt-cinquième [197] sessions de l'Assemblée générale pour l'examen auquel la Commission devait procéder sur cette question.

2) Comme il est indiqué aux paragraphes 30 et 55 de l'Introduction au présent chapitre, la Commission a décidé de limiter la portée de ce nouvel article à la non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements et à l'absence de relations diplomatiques ou consulaires.

3) La question de l'inexistence ou de la rupture de relations diplomatiques et consulaires a été explicitement ou implicitement traitée dans plusieurs dispositions des Conventions sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires et de la Convention sur les missions spéciales. En particulier, le paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention sur les relations consulaires stipule que

> La rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas *ipso facto* la rupture des relations consulaires,

et l'article 7 de la Convention sur les missions spéciales dispose que

> L'existence de relations diplomatiques ou consulaires n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception d'une mission spéciale.

Les articles 63 et 74 de la Convention sur le droit des traités concernent aussi la question de la rupture ou de l'absence de relations diplomatiques ou consulaires dans le droit des traités.

4) Ces conventions ne contiennent cependant pas de dipositions concernant les situations dérivant de la reconnaissance ou de la non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements. Le paragraphe 2 de l'article 7 du projet d'articles sur les missions spéciales, adopté par la Commission en 1967, stipulait que

> un Etat peut envoyer une mission spéciale à un Etat ou en recevoir une d'un Etat qu'il ne reconnaît pas [198],

mais ce paragraphe a été supprimé par la Sixième Commission, et il ne figure pas dans la Convention sur les

[192] Nouvel article.

[193] A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II, 2e partie.

[194] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 18.

[195] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 294, doc. A/8010/Rev.1, par. 22.

[196] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 22.

[197] *Ibid., vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 17.

[198] *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 386, doc. A/6709/Rev.1, chap. II, D.

missions spéciales adoptée par l'Assemblée générale en 1969. Dans le cadre du droit des traités, au paragraphe 1 du commentaire de l'article 60 du projet d'articles définitif en la matière, adopté par la Commission en 1966, il est dit que

> les problèmes qui pouvaient se poser en matière de traités, du fait de la non-reconnaissance d'un gouvernement, ne semblent pas devoir être traités dans le cadre de l'énoncé général du droit des traités [199].

5) Après avoir décidé qu'il était souhaitable d'inclure un article sur la non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements et l'absence de relations diplomatiques ou consulaires dans le présent projet, la Commission a examiné de manière approfondie les conséquences éventuelles de ces situations exceptionnelles sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, et elle est arrivée à la conclusion que la disposition correspondante ne devait pas suivre, dans sa forme, les dispositions pertinentes des conventions mentionnées ci-dessus. Les Conventions sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires ainsi que la Convention sur les missions spéciales régissent les relations bilatérales entre un Etat de réception et un Etat d'envoi, tandis que le présent projet concerne les relations entre les Etats et les organisations internationales et les relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, dans le cadre seulement de l'organisation. Il est évident que l'élément du consentement n'est pas absent des relations entre les Etats et les organisations internationales, mais il se présente dans une perspective quelque peu différente. Le consentement de l'Etat hôte à agir en tant que tel et le consentement d'un Etat d'envoi à établir des relations avec l'organisation ou à participer à une réunion d'un organe ou à une conférence visent tous deux l'organisation. Dans le cadre des relations entre des Etats et des organisations internationales, le consentement et le lien juridique qui en dérive s'établissent *a*) entre l'Etat hôte et l'organisation et *b*) entre chaque Etat d'envoi et l'organisation. La non-reconnaissance ou l'absence de relations diplomatiques ou consulaires entre un Etat hôte et un Etat d'envoi ne peut donc avoir les mêmes effets que dans leurs relations mutuelles.

6) Tel qu'il est formulé, l'article 79 réglemente la question des effets sur les relations entre les Etats et les organisations internationales *a*) de la non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements (paragraphes 1 et 2) et *b*) de l'inexistence ou de la rupture de relations diplomatiques ou consulaires (paragraphe 1).

7) Le paragraphe 1 garantit que la non-reconnaissance par l'Etat hôte ou l'Etat d'envoi de l'autre Etat ou de son gouvernement, ou l'inexistence ou la rupture de relations diplomatiques ou consulaires entre eux, n'affectent pas leurs « droits et obligations » *respectifs* en vertu des présents articles. En d'autres termes, les droits et obligations de l'Etat hôte et de l'Etat d'envoi en vertu des présents articles ne dépendent pas de la reconnaissance ou de l'existence de relations diplomatiques ou consulaires au niveau bilatéral. Le paragraphe 1 se réfère à la fois à la « non-reconnaissance » et à « l'inexistence ou la rupture de relations diplomatiques ou consulaires » parce que la reconnaissance n'implique pas nécessairement l'établissement de relations diplomatiques ou consulaires. S'il y a lieu, le principe consacré dans ce paragraphe s'applique aussi aux relations entre deux Etats d'envoi — par exemple, si un Etat d'envoi participe avec un autre Etat d'envoi aux consultations mentionnées à l'article 81, conformément aux règles et à la pratique de l'organisation.

8) La disposition figurant au paragraphe 2, qui reflète le droit et la pratique actuels, peut paraître aller de soi. La Commission a estimé néanmoins qu'en l'énonçant en termes exprès on donne une utile sauvegarde, en particulier aux Etats hôtes. Comme l'indiquent les mots « par eux-mêmes », l'établissement ou le maintien d'une mission, l'envoi ou la présence d'une délégation ou tout acte d'application des présents articles n'impliquent pas reconnaissance automatique par l'Etat d'envoi de l'Etat hôte ou de son gouvernement, ni par l'Etat hôte de l'Etat d'envoi ou de son gouvernement. Cette disposition n'empêche cependant pas l'Etat hôte et l'Etat d'envoi de considérer, si telle est leur volonté, que ces mesures constituent la preuve de la reconnaissance. Le membre de phrase « ou tout acte d'application des présents articles » a été inséré parce que certaines mesures prises en application des présents articles, autres que l'établissement et le maintien d'une mission ou l'envoi ou la présence d'une délégation, pourraient être interprétées comme impliquant reconnaissance (tel serait le cas, par exemple, de la participation à des consultations conformément à l'article 81). Comme les actes d'application mentionnés dans ce paragraphe sont unilatéraux, il n'est pas nécessaire d'y mentionner les relations diplomatiques ou consulaires. Ces relations ne peuvent être établies que par « consentement mutuel », comme le stipulent l'article 2 de la Convention sur les relations diplomatiques et l'article 2 de la Convention sur les relations consulaires.

Article 80 [200]. — *Non-discrimination*

Dans l'application des dispositions des présents articles, il ne sera pas fait de discrimination entre les Etats.

Commentaire

1) L'article 80 suit le modèle du paragraphe 1 de l'article 47 de la Convention sur les relations diplomatiques, du paragraphe 1 de l'article 49 de la Convention sur les missions spéciales et du paragraphe 1 de l'article 72 de la Convention sur les relations consulaires.

2) Il présente une différence de fond avec les articles correspondants de la Convention sur les relations diplomatiques, de la Convention sur les missions spéciales et de la Convention sur les relations consulaires en ce qu'il ne reprend pas le paragraphe 2 des articles pertinents desdites conventions. Les paragraphes dont il s'agit concernent les cas où, bien qu'il y ait inégalité de traitement, il n'y a pas discrimination, car l'inégalité de

[199] *Ibid.*, *1966*, vol. II, p. 283, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II.

[200] Articles 44, 75 et 111 du projet provisoire.

traitement en question se justifie par la règle de la réciprocité. A cet égard, il convient de noter que, s'inspirant de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 41 de la Convention sur le droit des traités, la Convention sur les missions spéciales, adoptée en 1969, a assorti d'une réserve la clause selon laquelle on ne doit pas considérer comme discriminatoire la modification, entre Etats, de l'étendue des facilités, privilèges et immunités, en ajoutant les mots

pourvu qu'elle ne soit pas incompatible avec l'objet et le but de la présente Convention et qu'elle ne porte pas atteinte à la jouissance des droits ni à l'exécution des obligations des Etats tiers.

3) Il est dit dans l'Etude du Secrétariat que, selon l'interprétation du Secrétariat de l'ONU, les privilèges et immunités accordés doivent, en règle générale, être les mêmes que ceux qui sont octroyés au corps diplomatique dans son ensemble et ne doivent pas être soumis aux conditions particulières pouvant être imposées, sur la base de la réciprocité, aux missions diplomatiques de certains Etats[201]. Dans la déclaration qu'il a faite à la 1016e séance de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le Conseiller juridique de l'ONU a dit ce qui suit:

Pour déterminer l'étendue des privilèges et immunités diplomatiques dont doivent jouir les représentants auprès des organes et des conférences des Nations Unies, le Secrétaire général s'inspirerait des dispositions de la Convention de Vienne dans la mesure où elles s'appliquent *mutatis mutandis* auxdits représentants. Il y a bien entendu lieu de noter que certaines dispositions telles, par exemple, celles qui ont trait à l'agrément, à la nationalité ou à la réciprocité ne s'appliquent pas à la situation des représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies[202].

4) En décidant de ne pas faire figurer dans cet article un deuxième paragraphe conçu sur le modèle du paragraphe 2 de l'article 47 de la Convention sur les relations diplomatiques, de l'article 49 de la Convention sur les missions spéciales et de l'article 72 de la Convention sur les relations consulaires, la Commission a tenu compte du fait que l'extension ou la restriction des privilèges et immunités intervient par application du principe de la réciprocité dans le cadre des relations diplomatiques bilatérales entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception. Or, dans le cas de la diplomatie multilatérale, il s'agit de relations entre des Etats et des organisations internationales, et non pas d'une question relevant exclusivement des relations entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi.

5) Le fait que l'article soit inclus parmi les dispositions générales ne doit pas être interprété comme voulant dire que les divers types de missions et de délégations dont il est question dans le projet d'articles doivent recevoir le même traitement. Comme l'indiquent expressément les premiers mots de l'article: « Dans l'application des dispositions des présents articles », la règle de la non-discrimination concerne exclusivement l'application des dispositions contenues dans les divers articles du projet, lesquelles établissent un certain nombre de différences entre les divers types de missions ou de délégations.

6) L'article 80 est conçu en des termes suffisamment généraux pour que son domaine d'application s'étende à toutes les obligations prévues dans le projet, qu'elles soient assumées par l'Etat hôte, l'Etat d'envoi, l'organisation ou des Etats tiers.

7) Enfin, il convient de faire observer que, par application non discriminatoire d'une règle donnée, on entend que tous les Etats intéressés ont droit au même traitement au regard de cette règle. Il ne faut pas confondre cette question avec celle des moyens nécessaires pour appliquer la règle vis-à-vis de chacun de ces Etats. Il se peut que ces moyens doivent être différents en fonction des circonstances propres à chaque cas.

Article 81[203]. — *Consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation*

Si un différend entre un ou plusieurs Etats d'envoi et l'Etat hôte naît de l'application ou de l'interprétation des présents articles, des consultations entre *a*) l'Etat hôte, *b*) l'Etat ou les Etats d'envoi intéressés, et *c*) l'Organisation, ou, selon le cas, l'Organisation et la conférence, auront lieu sur la demande de l'un quelconque de ces Etats ou de l'Organisation elle-même en vue de résoudre le différend.

Article 82[204]. — *Conciliation*

1. S'il n'a pas été possible de résoudre le différend à la suite des consultations visées à l'article 81 dans un délai de trois mois à compter de la date où elles ont été entreprises, chacun des Etats parties au différend peut le soumettre à toute procédure applicable au règlement du différend qui peut être instituée dans l'Organisation. En l'absence d'une telle procédure, chacun des Etats parties au différend peut le porter devant une Commission de conciliation qui sera constituée conformément aux dispositions du présent article, en adressant une notification écrite à l'Organisation ainsi qu'aux autres Etats participant aux consultations.

2. Une Commission de conciliation sera composée de trois membres dont un sera désigné par l'Etat hôte et un autre par l'Etat d'envoi. Deux ou plusieurs Etats d'envoi peuvent convenir d'agir conjointement, auquel cas ils désigneront d'un commun accord le membre de la Commission de conciliation. Il sera procédé à ces deux désignations dans un délai de deux mois à compter de la notification écrite visée au paragraphe 1. Le troisième membre, le président, sera choisi par les deux autres membres.

3. Si, d'un côté ou de l'autre, il n'a pas été procédé à la désignation du membre dans le délai visé au paragraphe 2, le plus haut fonctionnaire de l'Organisation procédera à cette désignation dans un délai d'un mois à compter de l'expiration du délai précédent. Si l'accord n'a pu se faire sur le choix du président dans un délai de quatre mois à compter de la notification écrite visée au paragraphe 1, une demande pourra être adressée, d'un côté ou de l'autre, au plus haut fonctionnaire de l'Organisation pour qu'il désigne

[201] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 194, par. 96.

[202] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Annexes*, point 98 de l'ordre du jour, doc. A/C.6/385, par. 4.

[203] Article 50 du projet provisoire.

[204] Nouvel article.

le président. Cette désignation est faite dans un délai d'un mois. Le plus haut fonctionnaire de l'Organisation désignera comme président un juriste qualifié qui ne devra être ni fonctionnaire de l'Organisation ni ressortissant d'un Etat partie au différend.

4. Toute vacance sera remplie de la façon spécifiée pour la désignation initiale.

5. La Commission établit elle-même son règlement intérieur et prend ses décisions et recommandations à la majorité des voix. Si elle y est autorisée conformément à la Charte des Nations Unies, la Commission peut demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice touchant l'interprétation ou l'application des présents articles.

6. Si, dans les six mois qui suivent la première réunion, la Commission ne parvient pas à réaliser un accord entre les parties sur un règlement du différend, elle établit aussitôt que possible un rapport sur ses travaux et le soumet aux parties et à l'Organisation. Le rapport contiendra les conclusions de la Commission sur les points de fait et de droit et les recommandations qu'elle a soumises aux parties en vue de faciliter un règlement du différend. Le délai de six mois peut être prorogé par décision de la Commission.

7. Aucune disposition des paragraphes précédents n'empêche l'établissement d'une autre procédure appropriée pour le règlement des différends nés en relation avec la conférence.

8. Le présent article est sans préjudice des dispositions concernant le règlement des différends contenues dans les accords internationaux en vigueur entre des Etats ou entre des Etats et des organisations internationales.

Commentaire

1) Au cours de l'examen du projet d'articles, la Commission a reconnu la nécessité d'adopter une disposition générale relative à la question des consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation. Les consultations en question auraient pour but de chercher des solutions aux difficultés qui pourraient surgir entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi en ce qui concerne l'interprétation ou l'application des présents articles.

2) L'intention de la Commission est que l'article 81 soit suffisamment souple pour envisager la tenue de consultations entre l'Etat hôte, l'Etat ou les Etats d'envoi intéressés et l'organisation ou, selon le cas, la conférence. Il est prévu que ces consultations peuvent avoir lieu à la demande de l'un ou l'autre des Etats intéressés ou même à la demande de l'organisation elle-même. L'article s'applique en particulier au cas où un différend surgit entre l'Etat hôte d'un côté et plusieurs Etats d'envoi de l'autre. En pareil cas, les Etats d'envoi intéressés peuvent participer conjointement aux consultations tenues avec l'Etat hôte et l'organisation.

3) Pour ce qui est du devoir de l'organisation de veiller à l'application des dispositions du présent projet, la Commission renvoie à l'article 22.

4) Il n'est pas exceptionnel que des accords internationaux contiennent des dispositions sur les consultations. On peut en trouver par exemple à l'article IV (section 14) de l'Accord du 26 juin 1947 entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'ONU et à l'article 2 du Traité interaméricain d'assistance mutuelle, du 2 septembre 1947[205].

5) Dans leurs observations sur l'article relatif aux consultations du projet provisoire (article 50), certains gouvernements ont exprimé l'avis que la disposition relative aux consultations était insuffisante et qu'il fallait trouver une procédure plus efficace pour régler les divergences de vues entre l'Etat ou les Etats d'envoi et l'Etat hôte. A ce sujet, l'un des gouvernements en question a précisé que la position de la Commission sur la possibilité d'insérer éventuellement à la fin du projet une disposition sur le règlement des différends qui pourraient découler de l'application des articles méritait une attention spéciale. Un autre gouvernement a suggéré que l'article sur la conciliation soit incorporé à une disposition plus détaillée ou à un protocole sur le règlement des différends. Un troisième gouvernement a fait observer que la nature particulière des relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte exigeait la constitution d'un organisme tripartite capable de se prononcer à très bref délai. Il a présenté à cet effet une proposition détaillée prévoyant la création d'un mécanisme de conciliation.

6) A la présente session, la Commission a réexaminé à la lumière de ces observations la question de l'inclusion dans le projet d'articles d'une disposition relative au règlement des différends, et elle a décidé d'adopter la procédure définie à l'article 82. Il est prévu que peut être utilisée toute procédure applicable au règlement du différend qui peut être instituée dans l'organisation; en l'absence d'une telle procédure, le différend est soumis à la conciliation. La Commission a aussi tenu compte de la pratique récente des Etats telle qu'elle ressort par exemple de l'article 66 de la Convention sur le droit des traités et de l'annexe à ladite convention, ainsi que de la disposition concernant la Commission de règlement des demandes incluse dans le projet de convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, adopté le 29 juin 1971 par le Sous-Comité juridique du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique[206]. La Commission du droit international a conclu que la procédure de conciliation définie à l'article 82 constituait la plus large mesure d'entente qui, au stade actuel, pût être trouvée à ce sujet entre les gouvernements et au sein de la Commission.

7) Aux termes du paragraphe 1 de l'article 82, s'il n'a pas été possible de résoudre le différend à la suite des consultations visées à l'article 81 dans un délai de trois mois à compter de la date où elles ont été entreprises, chacun des Etats parties au différend peut le soumettre à toute procédure applicable au règlement du différend qui peut être instituée dans l'organisation. La Commission estime que, si les résultats des consultations ne sont pas satisfaisants, la logique veut qu'ensuite on ait recours à

[205] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 21, p. 92. Voir d'autres exemples dans P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université, 1954, t. II, p. 198 à 200.

[206] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément n° 20* (A/8420), par. 31.

toute procédure de règlement qui existe éventuellement dans l'organisation. La Commission présume que l'adoption des présents articles encouragera ce processus. Lorsque l'organisation internationale n'a pas prévu de procédure qui soit applicable au règlement des différends relatifs à des problèmes de cette nature, chacun des Etats parties au différend qui a participé aux consultations pourra avoir recours à la procédure de conciliation prévue à l'article 82.

8) Aux termes du paragraphe 1 de l'article 82, le droit de porter un différend devant une commission de conciliation est limité aux Etats parties au différend qui ont participé aux consultations; l'organisation et la conférence elle-même n'ont pas qualité pour cela, contrairement à ce qui est prévu dans le cas des consultations, qui peuvent être tenues sur leur demande. Toutefois, le paragraphe 1 dispose que, lorsque le différend est soumis à la conciliation, une notification écrite doit être adressée également à l'organisation. Cette obligation est jugée souhaitable eu égard à l'intérêt général que présente pour l'organisation et ses membres le règlement d'un différend au sujet duquel les consultations ont eu lieu avec sa participation et au rôle qu'elle pourra jouer dans la constitution de la Commission de conciliation. En outre, le paragraphe 1 définit les délais qui sont indispensables pour la mise en route de la procédure de conciliation.

9) Les paragraphes 2, 3 et 4 définissent la composition de la Commission de conciliation. Les dispositions du paragraphe 2 s'inspirent de la pratique qui est couramment suivie pour l'établissement de commissions de conciliation. En outre, comme il est vraisemblable que plus d'un Etat d'envoi puisse être impliqué dans un différend, ce paragraphe prévoit une procédure suivant laquelle deux ou plusieurs Etats d'envoi peuvent convenir d'agir conjointement, auquel cas ils désigneront d'un commun accord le membre de la Commission de conciliation. La faculté est laissée à l'Etat d'envoi de décider d'agir séparément ou conjointement.

10) Le paragraphe 3 est une clause de sauvegarde en vertu de laquelle le plus haut fonctionnaire de l'organisation désignera le membre de la Commission de conciliation pour la partie qui n'a pas procédé à sa désignation ou, sur la demande de l'une ou l'autre des parties, le président de la Commission de conciliation si les deux membres de la Commission n'ont pu s'entendre pour le choisir. L'expression « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation » est employée à l'Article 97 de la Charte des Nations Unies et dans les instruments constitutifs d'un certain nombre d'organisations internationales, par exemple dans l'acte constitutif de l'UNESCO [207] (paragraphe 2 de l'article VI) et dans le Statut de l'AIEA [208] (paragraphe A de l'article VII). Aux fins des présents articles, cette expression s'entend du plus haut fonctionnaire de l'organisation, qu'il porte le titre de secrétaire général, de directeur général, ou tout autre titre. Pour apaiser à l'avance tout soupçon de partialité en ce qui concerne la désignation d'un membre ou du président de la Commission de conciliation, étant donné le rôle joué par l'organisation au stade antérieur des consultations, la dernière phrase du paragraphe 3 pose trois conditions à cette désignation.

11) Le mot « décisions », employé dans la première phrase du paragraphe 5, s'entend de toute décision interlocutoire que prendra la Commission de conciliation, par exemple au sujet de la prorogation des délais ou de la demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice qui est prévue dans la deuxième phrase du paragraphe 5. La Commission de conciliation a qualité pour demander un tel avis au sujet de l'interprétation ou de l'application des présents articles si elle y est autorisée conformément à la Charte des Nations Unies. Compte tenu des délais nécessaires, il pourrait être commode de donner une autorisation générale, mais toute la question des modalités suivant lesquelles la demande d'avis consultatif devra être présentée doit être laissée à la décision de l'Assemblée générale de l'ONU. Enfin, contrairement à la section 30 (article VIII) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le présent article ne dispose pas que l'avis consultatif de la Cour aura force obligatoire.

12) La disposition du paragraphe 7 est incluse dans l'article à cause des délais qui rendraient le recours à une procédure de conciliation impossible pendant l'existence relativement courte d'une conférence.

13) Le paragraphe 8 vise à sauvegarder les procédures de règlement des différends établies par tout autre accord bilatéral ou multilatéral en vigueur entre les parties. Il se peut que ces accords prévoient d'autres moyens de règlement, tels que l'arbitrage ou la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice, ou encore le renvoi du différend à l'organe compétent de l'organisation. La Commission a décidé d'inclure une disposition expresse au paragraphe 8 afin qu'il n'y ait aucun doute possible à cet égard.

[207] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 4, p. 275.

[208] AIEA, *Statut (amendé au 31 janvier 1963)*, mars 1967.

ANNEXE

DÉLÉGATIONS D'OBSERVATION À DES ORGANES ET À DES CONFÉRENCES

Observations générales

1) A la vingt-deuxième session, le Rapporteur spécial a présenté à la Commission un document de travail sur les délégations temporaires d'observation et les conférences non réunies par les organisations internationales [209], mais la Commission n'a pas estimé devoir prendre cette question en considération à ce stade-là [210]. Lorsque la Sixième Commission a examiné le rapport de la Commission à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale,

[209] A/CN.4/L.151.

[210] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 293, doc. A/8010/Rev.1, par. 14.

certaines délégations se sont prononcées pour l'adjonction au projet d'articles de dispositions réglementant le statut des délégations d'observation à des organes et à des conférences. Plusieurs gouvernements ont aussi soulevé la question dans leurs observations écrites. A la présente session, la Commission a étudié cette question et a chargé le Rapporteur spécial de rédiger et de lui soumettre une série de projets d'articles, à la suite de quoi le Rapporteur spécial a présenté à la Commission un document de travail (A/CN.4/L.173 [211]).

2) L'Etude du Sécrétariat ne contient pas de renseignements détaillés au sujet des observateurs temporaires. Selon les renseignements fournis au Rapporteur spécial par les conseillers juridiques de certaines institutions spécialisées, la pratique concernant les privilèges et immunités des observateurs temporaires est fragmentaire et diverse.

Une institution spécialisée a indiqué dans sa réponse que les observateurs temporaires sont invités à observer conformément aux articles pertinents du règlement intérieur, mais que, normalement, ils sont envoyés par une mission diplomatique accréditée auprès de l'Etat hôte; à la connaissance du Secrétariat, les privilèges et immunités diplomatiques sont accordés uniquement dans la mesure où les personnes dont il s'agit sont membres du corps diplomatique et admises, à quelque autre titre, à bénéficier de privilèges et immunités dans l'Etat hôte. Une autre institution spécialisée a déclaré dans sa réponse que l'accord relatif au siège est muet sur la question des privilèges et immunités des observateurs temporaires des Etats non membres. L'Etat hôte octroie des visas à ces représentants par courtoisie et sans l'intervention de l'organisation.

Aux termes du Règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la santé [212], lorsqu'un Etat demande à être admis comme membre de l'OMS, en vertu de l'article 6 de la Constitution de l'OMS [213], il peut, conformément à l'article 46 du règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la santé, nommer un observateur qui peut assister à toute séance publique de l'Assemblée ou de ses commissions principales et qui peut également, sur l'invitation du Président et avec l'agrément de l'Assemblée ou de la commission, faire un exposé sur la question en discussion. En pratique, ces observateurs ont été traités de la même manière que les autres représentants.

La Conférence de la FAO a adopté certains principes en ce qui concerne l'octroi du statut d'observateur à des représentants de pays non membres. L'annexe C du rapport de la neuvième session de la Conférence de la FAO est ainsi conçu:

« Les observateurs des Etats admis à participer aux réunions de l'Organisation peuvent être autorisés à:

« 1. Faire uniquement des exposés officiels aux séances plénières de la Conférence et du Conseil et aux séances de la Commission plénière, sous réserve de l'approbation du Bureau de la Conférence ou de celle du Conseil;

« 2. Prendre part aux débats des commissions et comités de la session de la Conférence et du Conseil et aux débats des réunions techniques, sous réserve de l'approbation du président de la réunion dont il s'agit, et sans droit de vote;

« 3. Recevoir les documents, autres que ceux dont la distribution est restreinte, et le rapport de la réunion;

« 4. Présenter des exposés écrits se rapportant à des points particuliers de l'ordre du jour.

« ...[214]. »

Le règlement intérieur de la Conférence générale de l'AIEA contient une disposition concernant les observateurs temporaires d'Etats non membres (article 30). L'alinéa *a*, viii, de la section 27 (article XI) de l'Accord entre l'Autriche et l'AIEA relatif au siège stipule, en ce qui concerne les représentants d'Etats non membres de l'AIEA qui sont envoyés en qualité d'observateurs, conformément aux règles établies par l'Agence, à des réunions convoquées par cette dernière, que le gouvernement du pays hôte prendra toutes les mesures nécessaires pour leur faciliter l'entrée et le séjour dans le territoire autrichien, ne mettra aucun obstacle à leur sortie de ce territoire, veillera à ce que leurs déplacements à destination ou en provenance du district du siège ne subissent aucune entrave et leur accordera la protection nécessaire pendant leurs déplacements.

A l'OIT, les Etats non membres peuvent, à la suite d'une invitation émanant du Conseil d'administration, désigner à titre temporaire des observateurs à la Conférence internationale du Travail ou aux conférences régionales (paragraphe 3, alinéa *e*), de l'article 2 du Règlement de la Conférence internationale du Travail [215] et paragraphe 7 de l'article 1er des *Règles concernant les pouvoirs, fonctions et procédure des conférences régionales convoquées par l'Organisation internationale du Travail* [216].

3) A la suite de la demande faite par la Commission à la présente session, le Secrétariat de la Commission lui a fourni des informations sur la pratique suivie au Siège de l'ONU à New York et à l'Office des Nations Unies à Genève sur le point de savoir si les délégués observateurs présentent des lettres de créance ou des lettres de nomination, et de quelle autorité de l'Etat d'envoi ces documents émanent.

4) Après un examen approfondi de la question par le Groupe de travail et la Commission, celle-ci, sur la base des rapports du Groupe (A/CN.4/L.174/Add.4 à 6 [217]), a décidé d'inclure dans le projet d'articles des dispositions relatives aux délégations d'observation à des organes et à des conférences. Certains membres de la Commission ont exprimé des doutes quant à l'opportunité d'inclure à titre définitif dans le projet d'articles des dispositions qui n'avaient pas été soumises à la procédure habituelle de présentation aux gouvernements sous forme provisoire et de nouvel examen ultérieur à la lumière de leurs observations. La Commission a décidé, cependant, qu'il serait utile de présenter des dispositions qui permettraient à une conférence éventuellement convoquée pour examiner le présent projet d'adopter une convention traitant aussi complètement que possible la question de la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. La Commission considère que le fait de présenter des projets d'articles sur les délégations d'observation à des organes et à des conférences offrira aux gouvernements une base concrète pour l'étude de cette question et facilitera ainsi l'adoption éventuelle d'une réglementation appropriée, dont l'absence constituerait peut-être une lacune dans le projet d'articles. Cependant, compte tenu des circonstances particulières, mentionnées plus haut, dans lesquelles la Commission a rédigé les dispositions sur les délégations d'observation à des organes et à des conférences, la Commission a estimé qu'il convenait de les faire figurer en annexe au projet d'articles.

5) En présentant ce groupe de projets d'articles sur les délégations d'observation à des organes et à des conférences, la Commission souhaite appeler l'attention sur les quatre points ci-après:

a) L'expression « délégation d'observation à un organe », à l'alinéa *a* de l'article A, est définie de manière qu'elle ne s'applique qu'aux délégations qui sont envoyées par un Etat pour observer en son nom les travaux de cet organe. Son sens devient clair lorsqu'on

---

[211] A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II, 2e partie.

[212] Voir OMS, *Documents fondamentaux*, 22e éd., Genève, avril 1971, p. 97.

[213] *Ibid.*, p. 1.

[214] FAO, *Rapport de la neuvième session de la Conférence (2-23 novembre 1957)*, Rome, 1958, p. 221 et 222.

[215] Voir BIT, *Constitution de l'Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conférence internationale du Travail*, Genève, 1968, p. 26.

[216] BIT, Genève, 1966.

[217] A paraître dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II, 2e partie.

le compare avec le sens large donné à l'expression « délégation à un organe » visée à l'alinéa 9 du paragraphe 1 de l'article 1er. Cette dernière expression s'applique aux délégations envoyées par des Etats pour participer en leur nom aux travaux d'un organe, que ces Etats soient ou non membres de cet organe. La participation comprend toute forme d'activité dans les réunions, telle que le droit de prendre la parole sans voter, par opposition à la tâche passive d'observation. La Commission a rédigé l'article a, relatif aux expressions employées, de telle sorte qu'il puisse être incorporé à l'article 1er du projet si la conférence éventuellement convoquée pour examiner ce projet se prononçait pour l'adoption de dispositions portant sur les délégations d'observation à des organes et à des conférences.

b) L'article D prévoit seulement la délivrance de lettres de nomination des délégués observateurs. Vu le caractère limité de leurs fonctions, ces délégués observateurs, de l'avis de la Commission (qui s'est fondée sur les informations communiquées par le Secrétariat), n'ont pas besoin de lettres de créance.

c) En rédigeant l'article E, relatif à la composition de la délégation d'observation, la Commission est partie de l'hypothèse que, compte tenu du caractère limité de sa fonction d'observation, une telle délégation se compose normalement d'un ou plusieurs délégués observateurs. En conséquence, la Commission a donné à l'article E un libellé différent de celui des dispositions correspondantes concernant respectivement les missions auprès des organisations internationales et les délégations à des organes et à des conférences.

d) Comme l'article E a été rédigé en termes restrictifs, il n'a pas paru nécessaire d'inclure une disposition particulière sur l'effectif de la délégation d'observation.

Projet d'articles

Article A. — Expressions employées

[Aux fins des présents articles:]

a) L'expression « délégation d'observation à un organe » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour observer en son nom les travaux de cet organe;

b) L'expression « délégation d'observation à une conférence » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour observer en son nom les travaux de cette conférence;

c) L'expression « délégation d'observation » s'entend, selon le cas, de la délégation d'observation à un organe ou de la délégation d'observation à une conférence;

d) L'expression « Etat d'envoi » s'entend de l'Etat qui envoie

...

iii) une délégation d'observation à un organe ou une délégation d'observation à une conférence;

e) L'expression « délégué observateur » s'entend de toute personne désignée par un Etat pour suivre en qualité d'observateur les travaux d'un organe ou d'une conférence;

f) L'expression « membres de la délégation d'observation » s'entend des délégués observateurs et des membres du personnel administratif et technique de la délégation d'observation;

g) L'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des personnes employées dans le service administratif et technique de la délégation d'observation.

Article B. — Envoi de délégations d'observation

Un Etat peut envoyer une délégation d'observation à un organe ou à une conférence conformément aux règles et décisions de l'Organisation.

Article C. — Nomination des membres de la délégation d'observation

Sous réserve des dispositions de l'article 72 [218], l'Etat d'envoi nomme à son choix les membres de la délégation d'observation.

Article D. — Lettre de nomination du délégué observateur

La lettre de nomination du délégué observateur émane soit du chef de l'Etat, soit du chef de gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit, si les règles de l'Organisation ou le règlement intérieur de la conférence le permettent, d'une autre autorité compétente de l'Etat d'envoi. Elle est communiquée, selon le cas, à l'Organisation ou à la conférence.

Article E. — Composition de la délégation d'observation

1. La délégation d'observation peut comprendre un ou plusieurs délégués observateurs.

2. Elle peut également, si cela est nécessaire, comprendre un certain effectif de personnel administratif et technique.

Article F. — Notifications

1. L'Etat d'envoi notifie à l'Organisation ou à la conférence, selon le cas:

a) la composition de la délégation d'observation ainsi que tout changement ultérieur dans cette composition;

b) l'arrivée et le départ définitif des membres de la délégation d'observation et la cessation de leurs fonctions dans la délégation d'observation;

c) l'arrivée et le départ définitif de toute personne qui accompagne un membre de la délégation d'observation;

d) le commencement et la fin de l'emploi de personnes résidant dans l'Etat hôte en tant que membres du personnel administratif et technique de la délégation d'observation;

e) l'emplacement des logements qui jouissent de l'inviolabilité conformément à l'article N, ainsi que tous autres renseignements qui seraient nécessaires pour identifier ces logements.

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable.

3. L'Organisation ou la conférence, selon le cas, communique à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2.

4. L'Etat d'envoi peut également communiquer à l'Etat hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2.

Article G. — Préséance

La préséance entre délégations d'observation est déterminée par l'ordre alphabétique des noms des Etats en usage dans l'Organisation.

Article H. — Facilités en général

L'Etat hôte accorde à la délégation d'observation les facilités nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. L'Organisation ou la conférence, selon le cas, aide la délégation d'observation à obtenir ces facilités et lui accorde celles qui relèvent de sa propre compétence.

Article I. — Assistance en matière de privilèges et immunités

L'Organisation ou, selon le cas, l'Organisation et la conférence aident, s'il en est besoin, l'Etat d'envoi, sa délégation d'observation et les membres de la délégation d'observation à s'assurer la jouissance des privilèges et immunités prévus dans les présents articles.

[218] L'article 72 (Nationalité des membres de la mission ou de la délégation) est l'une des dispositions générales du projet fusionné.

Article J. — Inviolabilité des archives et des documents

Les archives et documents de la délégation d'observation sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

Article K. — Liberté de mouvement

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat hôte assure à tous les membres de la délégation d'observation la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de la tâche de la délégation d'observation.

Article L. — Liberté de communication

1. L'Etat hôte permet et protège la libre communication de la délégation d'observation pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement de l'Etat d'envoi ainsi qu'avec les missions diplomatiques permanentes, les missions permanentes et les missions permanentes d'observation de celui-ci, où qu'elles se trouvent, la délégation d'observation peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers et des messages en code ou en chiffre.

2. La correspondance officielle de la délégation d'observation est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la délégation d'observation et à sa tâche.

3. Lorsqu'il lui est possible de le faire dans la pratique, la délégation d'observation utilise les moyens de communication, y compris la valise et le courrier, de la mission diplomatique permanente, de la mission permanente ou de la mission permanente d'observation de l'Etat d'envoi.

4. La valise de la délégation d'observation ne doit être ni ouverte ni retenue.

5. Les colis constituant la valise de la délégation d'observation doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à l'usage officiel de la délégation d'observation.

6. Le courrier de la délégation d'observation, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise, est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'Etat hôte. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

Article M. — Inviolabilité de la personne

La personne du délégué observateur est inviolable. Celui-ci ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat hôte le traite avec le respect qui lui est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité.

Article N. — Inviolabilité du logement et des biens

1. Le logement d'un délégué observateur est inviolable. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat hôte d'y pénétrer, sauf avec le consentement du délégué observateur. Ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique, et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du délégué observateur.

2. L'Etat hôte a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que le logement du délégué observateur ne soit envahi ou endommagé.

3. Le logement du délégué observateur, son ameublement et les autres biens qui s'y trouvent, ainsi que les moyens de transport du délégué observateur, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

4. Les documents, la correspondance et, sous réserve de l'exception prévue au paragraphe 3 de l'article O, les biens du délégué observateur jouissent également de l'inviolabilité.

Article O. — Immunité de juridiction

1. Le délégué observateur jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat hôte.

2. Le délégué observateur jouit de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte en ce qui concerne tous les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions officielles.

3. Il ne peut être pris aucune mesure d'exécution à l'égard du délégué observateur, sauf dans les cas qui n'entrent pas dans le champ du paragraphe 2 et à condition que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.

4. Le délégué observateur n'est pas obligé de donner son témoignage.

5. L'immunité de juridiction du délégué observateur ne saurait exempter ce délégué de la juridiction de l'Etat d'envoi.

Article P. — Renonciation à l'immunité

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'immunité de juridiction du délégué observateur et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'article U.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si l'une des personnes visées au paragraphe 1 engage une procédure, elle n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

5. Si l'Etat d'envoi ne renonce pas à l'immunité de l'une des personnes visées au paragraphe 1 en ce qui concerne une action civile, il doit faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable de l'affaire.

Article Q. — Exemption de la législation sur la sécurité sociale

1. Le délégué observateur est, pour ce qui est des services rendus à l'Etat d'envoi, exempt des dispositions sur la sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat hôte.

2. Les dispositions du présent article n'affectent pas les accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la sécurité sociale qui ont été conclus antérieurement et elles n'empêchent pas la conclusion ultérieure de tels accords.

Article R. — Exemption des impôts et taxes

Le délégué observateur est exempt de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, à l'exception:

a) des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;

b) des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat hôte, à moins que le délégué observateur ne les possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la délégation d'observation;

c) des droits de succession perçus par l'Etat hôte, sous réserve des dispositions du paragraphe 4 de l'article W;

d) des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat hôte et des impôts sur le capital prélevés sur les

investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat hôte;

e) des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;

f) des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre en ce qui concerne les biens immobiliers.

Article S. — Exemption des prestations personnelles

L'Etat hôte doit exempter le délégué observateur de toute prestation personnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Article T. — Exemption douanière

1. Suivant les disposition législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat hôte accorde l'entrée et l'exemption de droits de douane, taxes et redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues, en ce qui concerne:

a) les objets destinés à l'usage officiel de la délégation d'observation;

b) les objets destinés à l'usage personnel du délégué observateur.

2. Le délégué observateur est exempt de l'inspection de son bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat hôte. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence du délégué observateur ou de son représentant autorisé.

Article U. — Privilèges et immunités d'autres personnes

1. Les membres de la famille d'un délégué observateur bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles M, N, O, Q, R, S et T s'ils l'accompagnent et pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte ou n'y aient pas leur résidence permanente.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la délégation d'observation, ainsi que les membres de leur famille qui les accompagnent et qui ne sont pas ressortissants de l'Etat hôte ou n'y ont pas leur résidence permanente, bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles M, N, O, Q et S. Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au paragraphe 1, *b*, de l'article T pour ce qui est des objets importés lors de leur première entrée sur le territoire de l'Etat hôte en vue d'assister à la réunion de l'organe ou de la conférence et de l'exemption des impôts et taxes sur les émoluments qu'ils reçoivent du fait de leurs services.

Article V. — Ressortissants de l'Etat hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte

1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n'aient été accordés par l'Etat hôte, un délégué observateur qui est ressortissant de l'Etat hôte ou y a sa résidence permanente ne bénéficie que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la délégation d'observation qui sont ressortissants de l'Etat hôte ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat hôte. Toutefois, l'Etat hôte doit exercer sa juridiction sur ces membres de façon à ne pas troubler d'une manière indue l'accomplissement de la tâche de la délégation d'observation.

Article W. — Durée des privilèges et immunités

1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès qu'elle entre dans le territoire de l'Etat hôte en vue d'assister à la réunion d'un organe ou d'une conférence ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'Organisation, par la conférence ou par l'Etat d'envoi.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où elle quitte le pays ou à l'expiration d'un délai raisonnable pour ce faire. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la délégation d'observation.

3. En cas de décès d'un membre de la délégation d'observation, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le pays.

4. En cas de décès d'un membre de la délégation d'observation qui n'est pas ressortissant de l'Etat hôte ou n'y a pas sa résidence permanente, ou d'un membre de sa famille qui l'accompagnait, l'Etat hôte permet le retrait des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui auront été acquis dans le pays et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles qui ne se trouvent dans l'Etat hôte qu'à cause de la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre de la délégation d'observation ou de la famille d'un membre de la délégation d'observation.

Article X. — Fin des fonctions du délégué observateur

Les fonctions du délégué observateur prennent fin notamment:

a) sur notification par l'Etat d'envoi à l'Organisation ou à la conférence que ces fonctions ont pris fin;

b) à l'issue de la réunion de l'organe ou de la conférence.

Chapitre III

ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX SUR LES SUJETS ACTUELLEMENT À L'ÉTUDE

61. Ainsi qu'il a été dit au paragraphe 8, la Commission n'a pas eu le temps d'examiner le point 2 de son ordre du jour (Succession d'Etats: *a*) succession en matière de traités; *b*) succession dans les matières autres que les traités), ni le point 3 (Responsabilité des Etats), ni le point 4 (Clause de la nation la plus favorisée). Elle a néanmoins décidé d'exposer ici l'état d'avancement des travaux sur ces sujets. Le présent chapitre comprend donc quatre sections, qui traitent respectivement de la succession en matière de traités, de la succession dans les matières autres que les traités, de la responsabilité des Etats, et de la clause de la nation la plus favorisée; chaque section a été élaborée par le Rapporteur spécial chargé de la question.

A. — Succession d'Etats: succession en matière de traités

62. Sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial, a présenté quatre rapports sur la question. Le premier d'entre eux[219], déposé en 1968, a été examiné par la Commission à sa vingtième session. A sa vingt-deuxième session, la Commission a étudié ensemble, à titre préliminaire, certains projets d'articles contenus dans les deuxième[220] et troisième[221] rapports, présentés en 1969 et 1970.

63. A la présente session, le Rapporteur spécial a déposé un quatrième rapport (A/CN.4/249[222]), traitant des règles générales relatives à la succession en matière de traités bilatéraux. Pour élaborer ce texte, il s'est servi notamment d'une série d'études établies par le Secrétariat et intitulées « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux » et concernant respectivement les sujets suivants: *a*) Traités d'extradition[223], *b*) Accords relatifs aux transports aériens (A/CN.4/243[224]), et *c*) Traités de commerce (A/CN.4/243/Add.1[224]). La première de ces études a été distribuée aux membres de la Commission à la vingt-deuxième session et les deux autres sont venues la compléter à la présente session.

64. Le premier rapport du Rapporteur spécial avait un caractère préliminaire. Les deuxième, troisième et quatrième rapports contiennent, en tout, dix-sept articles sur la succession en matière de traités, avec introductions et commentaires. Ces articles traitent: *a*) de certaines expressions employées dans le projet (article 1er); *b*) du cas d'une partie de territoire passant d'un Etat à un autre, c'est-à-dire du principe dit de la « variabilité des limites territoriales des traités » (article 2); *c*) des traités de dévolution et des déclarations unilatérales d'Etats successeurs (articles 3 et 4); *d*) des traités prévoyant la participation des « nouveaux Etats » (article 5); *e*) des règles générales régissant la situation des « nouveaux Etats » à l'égard des traités multilatéraux (articles 6 à 12); *f*) des règles générales régissant la situation des « nouveaux Etats » à l'égard des traités bilatéraux (articles 13 à 17).

65. En présentant son quatrième rapport, le Rapporteur spécial a expliqué qu'il avait aussi rédigé un commentaire très substantiel sur le sujet des traités à caractère « dispositif » ou à effets « localisés » ou « territoriaux ». Il a reconnu l'importance qu'attachent à ce sujet un grand nombre de membres de la Commission ainsi que des représentants à la Sixième Commission, et il a fait observer que l'on ne pouvait juger de la portée exacte de ses propositions relatives à la position des nouveaux Etats à l'égard des traités multilatéraux et bilatéraux avant que son projet concernant cette catégorie de traités ait été achevé. Toutefois, ayant constaté que le sujet était à la fois extrêmement complexe et controversé, et comme la Commission se trouvait dans l'impossibilité d'aborder la question de la succession d'Etats à la présente session, il avait décidé de poursuivre l'étude du sujet et de ne présenter que dans son cinquième rapport ses propositions concernant cette catégorie de traités.

66. Le Rapporteur spécial a rappelé le sens attribué, dans son troisième rapport, à l'expression « nouvel Etat » figurant aux articles 5 à 17 et les raisons, exposées dans ce même rapport, pour lesquelles il avait employé cette expression dans un sens technique aux fins du projet[225]. L'expression en question s'appliquait, dans le projet, au cas de succession dans lequel un territoire qui faisait antérieurement partie d'un Etat existant est devenu lui-même un Etat indépendant. Elle visait la succession sous sa forme la plus simple et la plus nette, à savoir le cas de la séparation d'une partie du territoire métropolitain d'un Etat existant ou de l'accession à l'indépendance d'un territoire associé, et elle excluait les autres cas, tels que les unions d'Etats, les fédérations ou l'accession à l'indépendance d'Etats protégés ou de territoires sous tutelle ou sous mandat. Aux fins de l'étude et pour la rédaction du projet, le Rapporteur spécial jugeait utile, voire indispensable, de déterminer en premier lieu quels étaient les principes fondamentaux applicables aux « nouveaux Etats » *stricto sensu* avant d'étudier les incidences éventuelles des facteurs particuliers intervenant dans certains cas de succession. Il s'ensuivait que les articles 5 à 17, tels qu'ils étaient rédigés, ne s'appliquaient qu'aux « nouveaux Etats » définis de la manière que le Rapporteur spécial avait indiquée. Il en serait de même des dispositions qu'il proposerait dans son cinquième rapport en ce qui concerne les traités à caractère « dispositif » ou à effets « localisés » ou « territoriaux », qui feraient aussi partie de la série d'articles traitant de la situation des « nouveaux Etats » ainsi définis.

67. Le Rapporteur spécial a expliqué en outre que son cinquième rapport contiendrait un examen des diverses catégories particulières de succession et comprendrait tels nouveaux articles relatifs à ces catégories particulières dont cet examen ferait apparaître la nécessité. Il paraissait évident que quelques dispositions spéciales, à tout le moins, seraient nécessaires pour les cas d'unions d'Etats et de fédérations ainsi que de dissolutions d'unions et de fédérations; enfin, certains autres cas appelaient un examen attentif. Il était concevable aussi que l'examen de certaines des catégories particulières de succession fasse apparaître souhaitable d'apporter certaines modifications à la définition de l'expression « nouvel Etat », ou même aux dispositions des articles 5 à 17.

68. Le Rapporteur spécial a rappelé l'opinion qu'il avait exprimée dans des rapports antérieurs quant à la nécessité de coordonner, pour des raisons d'uniformité, la portée, la forme et les dispositions du présent projet avec ceux de la Convention de Vienne sur le droit des traités, adoptée

---

[219] *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 88, doc. A/CN.4/202.

[220] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 45, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2.

[221] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 27, doc. A/CN.4/224 et Add.1.

[222] Voir ci-dessus p. 151.

[223] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 111, doc. A/CN.4/229.

[224] Les documents A/CN.4/243 et Add.1 paraîtront dans l'*Annuaire 1971*, vol. II, 2e partie.

[225] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 30 et 31, doc. A/CN.4/224 et Add.1, par. 9, et art. 1er, par. 1, *e*, et commentaire y relatif.

en 1969[226]. Dans son premier rapport préliminaire, il avait présenté des propositions concrètes à cet effet en suggérant certaines dispositions générales concernant les expressions employées, la portée du projet et l'application des règles pertinentes d'organisations internationales (article 1er, paragraphe 1, et articles 2 et 3). Il a ajouté que, le moment venu, il devrait revenir à ces propositions. Effectivement, sur le dernier point mentionné, un représentant de l'OIT lui avait fait part, à la présente session, de son inquiétude à l'idée que la règle proposée à l'article 6 (selon laquelle il n'y aurait pas d'obligation générale, pour un nouvel Etat, de se considérer comme lié par des traités conclus par son prédécesseur) puisse porter atteinte à une pratique établie de cette organisation en ce qui concerne la succession aux traités adoptés en son sein. Cette observation était certes pertinente, et le Rapporteur spécial avait d'ailleurs expressément mentionné la pratique en question dans son premier rapport, pour illustrer la nécessité d'inclure des dispositions de sauvegarde de ce genre dans le présent projet. Il pensait qu'il faudrait aussi faire figurer dans la partie introductive du projet d'articles certaines autres dispositions générales, comme celle dont il est question dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-deuxième session[227]. Ce serait une disposition qui suivrait le modèle de l'article 43 de la Convention sur le droit des traités, et qui aurait pour but de souligner que le fait qu'un traité cesserait d'être applicable en vertu de l'article 6 du présent projet ne libérerait pas un Etat de son devoir « de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité ».

69. En ce qui concerne son quatrième rapport, soumis à la présente session, le Rapporteur spécial a expliqué qu'en poursuivant l'étude de la situation des nouveaux Etats à l'égard des traités bilatéraux il avait trouvé confirmation de l'opinion qu'il avait exprimée à titre provisoire à la vingt-deuxième session[228]. Contrairement à ce qui est le cas lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux, un nouvel Etat ne semble pas posséder un droit effectif au maintien en vigueur d'un traité bilatéral applicable à son territoire à la date de la succession. Il semblerait plutôt que le lien juridique résultant de ce que le traité a été en vigueur à l'égard du territoire du nouvel Etat avant la succession sanctionne un processus juridiquement reconnu pour réaliser, par novation, l'entrée en vigueur du traité entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie. Il crée la faculté de renouveler le traité à l'égard du territoire par consentement mutuel, mais sans plus. Ce consentement peut, de part ou d'autre, être tacite et simplement déduit du comportement. Mais le maintien en vigueur du traité dépend toujours du consentement tant du nouvel Etat que de l'autre Etat partie. Telle est la règle générale proposée à l'article 13 du projet; mais elle est bien entendu sans préjudice de toutes règles particulières concernant les traités à caractère « dispositif » ou à effets « localisés » ou « territoriaux » qui pourraient être proposées dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial. Les autres articles contenus dans le quatrième rapport traitaient de la durée d'un traité bilatéral considéré comme restant en vigueur après la succession (article 14), de la non-application du traité entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (article 15), des cas d'application bilatérale d'un traité multilatéral entre un Etat successeur et une partie au traité (article 16), et de l'effet de l'extinction ou de l'amendement du traité primitif sur les relations conventionnelles entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie (article 17).

70. Le Rapporteur spécial a mentionné aussi la discussion utile consacrée à ses deuxième et troisième rapports à la vingt-deuxième session de la Commission et le résumé complet de cette discussion qui figure dans le rapport de la Commission sur cette session[229]. Les observations des membres de la Commission au cours de ces débats et, ultérieurement, celles des représentants à la Sixième Commission lui seront extrêmement utiles pour achever l'élaboration du projet d'articles dans son cinquième rapport. Si la Commission avait l'intention d'examiner en première lecture à sa vingt-quatrième session l'ensemble de la question de la succession d'Etats en matière de traités, il serait indispensable qu'elle dispose alors d'un projet complet couvrant tous les éléments essentiels de la question. Si, pour diverses raisons, le Rapporteur spécial avait été obligé de présenter son projet d'articles par sections dans des rapports successifs, il reconnaissait que, pour faciliter le travail, il pourrait être souhaitable que la Commission dispose, à sa vingt-quatrième session, d'un texte unifié, tout au moins pour l'ensemble des articles.

B. — Succession d'Etats : succession dans les matières autres que les traités

71. M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial, a établi quatre rapports sur ce sujet. Les deux premiers[230] ont été examinés par la Commission à ses vingtième[231] et vingt et unième[232] sessions. Les troisième[233] et quatrième (A/CN.4/247 et Add.1[234]) rapports, présentés respectivement aux vingt-deuxième et vingt-troisième sessions, n'ont pas encore été examinés par la Commission. Ils étaient consacrés à la question de la succession aux biens publics.

[226] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 309.

[227] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 325, doc. A/8010/Rev.1, par. 58.

[228] *Ibid.*, p. 323, par. 47.

[229] *Ibid.*, p. 324 à 326, par. 49 à 63.

[230] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 96, doc. A/CN.4/204, et *ibid., 1969*, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1.

[231] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 224 à 229, doc. A/7209/Rev.1, par. 45 à 79.

[232] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 234 à 238, doc. A/7610/Rev.1, par. 35 à 63.

[233] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226.

[234] Voir ci-dessus p. 167.

72. En abordant la question de la succession aux biens publics, le Rapporteur spécial n'a pas tenu à se placer sur le plan doctrinal, mais s'est borné à la recherche de l'énoncé de règles pragmatiques inspirées de la pratique des Etats. C'est ainsi qu'il a volontairement écarté de ses préoccupations la question préalable de savoir si le problème du transfert des biens publics relevait du droit international de la succession d'Etats. On pourrait en effet concevoir que, puisque la succession d'Etats a pour conséquence la substitution d'une souveraineté à une autre sur un territoire, cela comporte la déchéance automatique du support matériel de la souveraineté antérieure et donc la substitution *ipso jure* de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur dans le droit à la propriété publique. Le droit aux biens publics apparaîtrait ainsi comme un effet de la naissance ou de l'existence d'un sujet du droit international sur le territoire considéré, et non pas comme une conséquence de la succession d'Etats proprement dite.

73. Le Rapporteur spécial a fait observer que, dans cette perspective, la théorie de la succession d'Etats ne s'appliquerait pas aux droits et obligations de l'Etat en matière de biens publics. Dès lors que le droit international reconnaissait la validité du nouvel ordre juridique, cela entraînait pour l'Etat successeur un droit sur la propriété publique d'Etat. Plus exactement, le droit international se bornerait à reconnaître la validité du nouvel ordre juridique étatique qui s'exprime par et à travers une législation interne dans le cadre de laquelle s'effectue la substitution automatique du droit à la propriété publique.

74. Cette approche réduisait la souveraineté à un phénomène qui serait inconcevable sans un ensemble d'attributs opérationnels et matériels tels que par exemple les biens publics par lesquels l'Etat concourt à la satisfaction de certains besoins essentiels de la population du territoire. Toutefois, une objection assez sérieuse pouvait être faite à cette approche. Si l'Etat successeur acquérait automatiquement la propriété publique du seul fait de sa propre souveraineté et de son propre pouvoir, comment alors expliquer que les biens localisés hors du territoire affecté par le changement — c'est-à-dire hors de la sphère de compétence territoriale de l'Etat successeur — puissent tomber dans son patrimoine?

75. Renonçant donc à un examen tout théorique de ce problème ainsi que d'autres que peut soulever la succession d'Etats en matière de biens publics, le Rapporteur spécial s'est limité à rédiger des projets d'articles aussi concrets que possible. Tout au long de ses travaux, il a cherché à garder présente à l'esprit une préoccupation qui peut s'articuler autour de trois questions:

a) Quels sont les *biens publics*? (Problèmes de définition et de détermination de ceux-ci);

b) Quels sont les biens publics *transférables*? (Sont-ce tous les biens publics, ou de la puissance publique, ou seulement les biens d'Etat? Sont-ce tous les biens d'Etat ou seulement ceux qui ressortissent à la souveraineté?);

c) Les biens sont-ils transférés en *propriété* (ce qui concerne la succession aux biens *stricto sensu*), ou seulement placés sous l'empire du nouvel ordre juridique (ce qui touche aussi au chapitre de la succession à la législation)?

76. C'est dans cet esprit que le Rapporteur spécial a commencé dans son troisième rapport et a continué dans son quatrième rapport une étude, présentée sous la forme de projets d'articles, sur la succession d'Etats en matière de biens publics.

1. — Troisième rapport du Rapporteur spécial [235]

77. Le troisième rapport du Rapporteur spécial contenait un projet de quatre articles accompagnés de commentaires. L'article 1er offrait une *définition* en même temps que des méthodes de *détermination* des biens publics. Ceux-ci ont été désignés comme étant ceux qui possèdent un caractère « public » par leur *appartenance* à l'Etat, à une collectivité publique territoriale, à une corporation ou un établissement de droit public. Les commentaires du Rapporteur spécial ont souligné le triple fait:

a) Qu'une approche purement internationaliste de la notion de biens publics était impraticable parce qu'il n'existe pas en droit international de critère autonome de détermination des biens publics;

b) Qu'une détermination des biens publics par voie d'accord ou par la jurisprudence internationale comportait des limites et ne résolvait pas tous les problèmes;

c) Qu'en tout état de cause il paraissait inévitable de recourir au droit interne pour cette détermination, l'essentiel étant de savoir à quelle législation (celle de l'Etat prédécesseur, ou de l'Etat successeur, ou du territoire affecté par le changement de souveraineté) il convenait de faire appel.

78. La pratique et la jurisprudence étant apparues au Rapporteur spécial assez contradictoires, il a proposé dans l'article 1er que la détermination des biens publics se fasse par référence au droit interne qui régissait le territoire concerné, sauf en « cas de contrariété grave avec l'ordre public de l'Etat successeur ». Il s'en est expliqué aux paragraphes 9 à 13 du commentaire de cet article. Cependant, à son avis, sitôt que le droit interne de l'Etat prédécesseur ou du territoire affecté par le changement de souveraineté avait rempli sa fonction de détermination des biens publics, il devait évidemment s'éclipser devant l'ordre juridique de l'Etat successeur. Ce dernier, une fois réalisée la qualification des biens aux fins de dévolution, reprenait son pouvoir souverain de modifier, s'il le désirait, la situation juridique des biens à lui dévolus. Toutefois, par la rédaction de l'article 1er, le Rapporteur spécial a laissé le problème ouvert à la discussion en proposant provisoirement une solution qui permettait de renoncer à l'application du droit de l'Etat prédécesseur au bénéfice de la législation de l'Etat successeur si le contraire risquait de constituer une contrariété grave avec l'ordre public.

79. Cependant, le projet de définition n'avait pour le Rapporteur spécial pas d'autre ambition que de définir

[235] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226.

les « biens publics », qu'ils appartiennent à l'Etat, à une collectivité territoriale ou à une entreprise publique. Un autre problème était de savoir si tous ces biens publics étaient *transférables* à l'Etat successeur (c'est même tout le problème que devaient régler les projets d'articles suivants). Ainsi, la définition et la détermination des besoins publics devaient ouvrir la voie à la distinction entre le transfert effectif des biens d'Etat et le simple placement de la propriété publique sous l'empire de l'ordre juridique de l'Etat successeur (A/CN.4/247 et Add. 1 [236], par. 2 à 5 du commentaire de l'article 5).

80. Tenant compte du fait que la discussion n'était pas épuisée en doctrine et en jurisprudence sur le point de savoir si les biens du *domaine privé* de l'Etat sont transférables *ipso jure* au même titre que ceux qui font partie de son *domaine public*, le Rapporteur spécial a, pour sa part, cherché à dépasser cette distinction (qui se trouvait, au surplus, ignorée de certaines législations nationales) et a proposé à l'examen de la Commission dans son troisième rapport un article 2 aux termes duquel le principe général d'un transfert immédiat et gratuit ne peut s'appliquer que pour les « biens qui ressortissent à la souveraineté ». Le Rapporteur spécial entendait par là les biens qui, selon la législation de l'Etat prédécesseur, concourent à la satisfaction de l'intérêt général et grâce auxquels l'Etat exprime sa souveraineté sur le territoire. Ces biens variaient en consistance selon les Etats, voire les régimes politiques — cela était inévitable. Tous les biens qui suivaient intimement le destin juridique du territoire et qui étaient nécessaires à l'activité *publique* ou à l'expression de la souveraineté de l'Etat étaient transférables. C'étaient, selon la formule de Bluntschli, « des attributs inséparables de la souveraineté, qui se déplacent avec celle-ci et sans qu'une stipulation spéciale soit nécessaire pour en transférer le bénéfice et les charges ».

81. Dans le cadre de l'article 2, le Rapporteur spécial a marqué la différence qui existe entre les biens d'Etat ressortissant à la souveraineté, qui sont transférables, et les biens propres au territoire cédé, qui demeurent dans le patrimoine de ce territoire. S'il paraissait évident que ces biens ne devaient pas être dévolus à l'Etat successeur et restaient la propriété du territoire (sauf en cas d'absorption totale de l'Etat prédécesseur, c'est-à-dire lorsque par hypothèse il n'y avait pas de biens propres du territoire distincts de ceux de l'Etat disparu, le territoire cédé coïncidant avec celui de l'Etat disparu), il était non moins évident que cela ne signifiait pas le maintien du *statu quo ante*. Le Rapporteur spécial a précisé que les biens publics possédés en propre par le territoire cédé continuaient à appartenir à celui-ci, mais devaient bien entendu suivre le sort juridique et politique du territoire qui passait sous une autre souveraineté. Ils seraient de ce fait régis dorénavant par la législation de l'Etat successeur. En un mot, ils n'étaient pas affectés, quant à la propriété, par le changement de souveraineté, mais ils entraient dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

82. Un autre article (article 7) concernait le sort des *archives publiques*, des œuvres d'art, des musées et des bibliothèques publiques. Le Rapporteur spécial a fait observer que cette matière avait reçu, tout au moins dans les cas de succession dite classique, une réglementation conventionnelle assez poussée. Il était d'avis que le principe du transfert des archives à l'Etat successeur semblait être affirmé, quelle que soit la nature de ces pièces. Le lien existant entre les archives et le territoire n'avait pas été perdu de vue, puisque le texte proposé énonçait le principe de la remise des archives « se rapportant directement ou appartenant au territoire ». Quant au problème des archives situées hors du territoire parce qu'elles avaient été emportées ou constituées hors de celui-ci, la pratique autorisait, selon le Rapporteur spécial, leur transfert à l'Etat successeur. Cependant, cela n'allait pas sans contrepartie ni charges pour ce dernier, qui assumait notamment l'obligation de fournir à l'Etat prédécesseur ainsi qu'à tout Etat tiers concerné copies de ces archives, dans la mesure où une telle opération ne portait atteinte ni à la sécurité ni à la souveraineté du nouveau maître de ces archives publiques.

83. La répartition des documents publics entre plusieurs Etats successeurs posait des problèmes plus complexes, mais non insolubles, compte tenu des progrès des techniques de reproduction. Dans toute la mesure où ces pièces étaient divisibles, chacun des Etats successeurs recevait la partie des archives située dans le territoire sur lequel il exerçait nouvellement sa souveraineté. Quant aux archives centrales, si elles étaient indivisibles, elles étaient confiées à l'Etat auquel elles se rapportaient le plus, à charge pour lui d'en faire une reproduction pour les autres. Le Rapporteur spécial a exposé également l'état de la pratique en matière de transfert gratuit des archives et des bibliothèques ainsi que dans le domaine des délais de remise des archives.

84. Le sort des *biens publics propres au territoire cédé et situés hors de celui-ci* faisait l'objet d'un quatrième article (article 8). Sous réserve de l'application des règles relatives à la reconnaissance, ces biens publics propres entraient non pas dans le patrimoine, mais dans l'ordre juridique, de l'Etat successeur. La propriété effective de ces biens n'était dévolue à ce dernier que dans les cas d'absorption totale ou de décolonisation, c'est-à-dire lorsque le territoire affecté par le changement de souveraineté ne possédait plus de personnalité ou de condition juridique distincte (cas d'absorption) ou bien en avait acquis une nouvelle (cas de décolonisation). Le Rapporteur spécial a examiné séparément l'hypothèse de biens du territoire transféré situés dans l'Etat prédécesseur lorsque celui-ci n'a pas disparu, et celle où les biens sont situés dans un Etat tiers.

2. — Quatrième rapport du Rapporteur spécial

85. Dans son quatrième rapport (A/CN.4/247 et Add. 1 [237]), le Rapporteur spécial a complété pour la vingt-troisième session de la Commission les quatre articles qu'il avait établis pour la vingt-deuxième par d'autres dispositions, et tout d'abord par celles qu'il avait déjà annoncées dans son rapport précédent et qui concernaient :

a) *Biens et droits incorporels* (monnaie et privilège d'émission, Trésor et fonds publics, créances publiques, droits de puissance concédante);

[236] Voir ci-dessus p. 167.

[237] *Idem.*

b) *Biens de l'Etat dans des entreprises ou des collectivités territoriales* (entreprises, établissements et corporations de droit public, biens provinciaux et communaux);

c) *Sort des fondations.*

86. Un article 7 a été consacré à la monnaie et au privilège d'émission. Le problème de la monnaie, techniquement complexe, concerne à la fois *la succession aux biens publics* et *la succession aux dettes publiques*. Le papier-monnaie représente en effet, théoriquement, une dette de l'institut d'émission vis-à-vis du porteur de cette monnaie fiduciaire. En ce qui concerne le privilège d'émission, l'Etat prédécesseur perd le sien sur le territoire transféré, au bénéfice de celui qu'exerce à titre propre l'Etat successeur. L'article proposé précisait bien que ce privilège « appartient » au nouveau souverain (il n'est pas hérité) [voir A/CN.4/247 et Add. 1, par. 4 du commentaire de l'article 7]. Quant à l'ensemble des signes monétaires propres au territoire transféré (dans le cadre d'une autonomie monéraire antérieure, comme c'est le cas dans d'anciennes colonies), ils passent sous le contrôle de l'Etat successeur. Les hypothèses de démembrement ou de plusieurs Etats successeurs étaient par ailleurs envisagées au paragraphe 3 de l'article 7. Cependant, à ce stade de son examen de la question, le Rapporteur spécial n'estimait pas encore possible de proposer une règle générale de répartition de la monnaie qui tînt compte de tous les paramètres (importance numérique des populations respectives, degré de richesse du territoire, contribution passée à la constitution de réserves monétaires centrales, pourcentage de papier-monnaie en circulation dans le territoire, etc.).

87. L'article 8 touchait aux problèmes du *Trésor* et des *fonds publics*. Ceux-ci, lorsqu'il arrive qu'ils soient la propriété du territoire transféré (A/CN.4/247 et Add.1, par. 1 du commentaire de l'article 8), doivent passer sous l'empire du nouvel ordre juridique. Quant au reste — c'est-à-dire à la trésorerie d'Etat —, les écritures publiques étant arrêtées, l'Etat successeur reçoit les actifs et assume les charges afférentes ainsi que les déficits budgétaires ou de trésorerie. Il subit en outre le passif dans les conditions et selon les règles relatives à la succession à la dette publique — qui doit être étudiée dans une phase prochaine. Le Rapporteur spécial a indiqué dans son quatrième rapport que l'article proposé ne comportait pas une disposition particulière relative au cas de plusieurs Etats successeurs (*ibid.*, par. 3). La pratique indique que dans ce cas les fonds publics sont répartis « équitablement ». Cependant, l'observation attentive de cette pratique permet de souligner la très grande complexité technique et la variété des solutions retenues, qui empêchent d'aller pour l'instant plus avant dans l'énoncé d'une règle complète et précise.

88. La question des *créances publiques*, à laquelle le Rapporteur spécial a consacré l'article 9, se pose tout d'abord en termes de distinction entre *créances d'Etat* et *créances de territoire*. Le Rapporteur spécial a souligné la difficulté d'énoncer synthétiquement une norme générale réglant l'ensemble de la question des créances publiques et valable pour tous les cas de succession. Si l'on excepte l'hypothèse bien claire de l'absorption totale (qui entraîne la disparition de l'Etat prédécesseur et justifie son successeur à se subroger à toutes ses créances comme à tous ses droits), on peut, de l'avis du Rapporteur spécial, affirmer que les créances appartenant en propre au territoire transféré et dont le débiteur, le titre ou le gage éventuel peuvent être situés soit dans ce territoire soit hors de ses limites, demeurent dans le patrimoine de ce territoire quel que soit le type de succession et ne se trouvent pas affectés par le changement de souveraineté. Si elles devaient changer de titulaire ou de statut, ce ne serait pas par un effet de la succession d'Etats, mais par une volonté du nouvel Etat agissant non comme successeur, mais comme nouveau souverain sur le territoire. Quant aux créances d'Etat, de quelque nature qu'elles soient, dès lors qu'elles sont *redevables* à l'Etat prédécesseur du fait de son activité ou de sa souveraineté dans le cadre du territoire transféré, elles doivent bénéficier à l'Etat successeur. Dans son commentaire, le Rapporteur spécial a insisté sur l'importance et la variété de ces créances, qui comprennent aussi les créances fiscales (A/CN.4/247 et Add. 1, par. 8 à 23 du commentaire de l'article 9). Le cas, toujours complexe, de plusieurs Etats successeurs est généralement réglé par des accords spécifiques, qui descendent dans le détail des problèmes techniques et financiers, notamment par l'intermédiaire de commissions d'experts.

89. Le Rapporteur spécial a consacré l'article 10 aux *droits de puissance concédante*. L'Etat successeur est subrogé aux droits de propriété qui appartenaient à l'Etat prédécesseur, en tant que puissance concédante, sur les ressources naturelles dans le territoire transféré, et d'une manière générale sur tous les biens publics faisant l'objet de concessions. Cette disposition exprimait le souci, approuvé par l'Organisation des Nations Unies, de reconnaître aux nations leur droit sur leurs ressources naturelles. Elle impliquait l'extinction, aussitôt la mutation territoriale réalisée, des compétences et des prérogatives de l'ancienne puissance concédante et la substitution des prérogatives de la nouvelle, incarnée désormais par l'Etat successeur. Le problème n'était pas envisagé, dans l'article 10, sous l'angle des *droits miniers* détenus par des particuliers ou des sociétés. Cet article traitait plutôt des droits exercés par la puissance concédante.

90. L'article 11 s'attachait en ses quatre paragraphes à déterminer le sort des biens d'Etat dans les *entreprises, établissements et corporations de droit public*. Là encore, la distinction a été opérée entre les biens de l'Etat prédécesseur (dans ses entreprises, établissements, etc.) et ceux qui appartiennent au territoire transféré, les premiers passant à l'Etat successeur, qui se trouve subrogé aux droits ainsi qu'aux charges et obligations correspondants, les seconds n'étant pas affectés par le fait du changement de souveraineté. Si les biens d'entreprises ou d'établissements appartenant au territoire ou à l'Etat se retrouvent dans des portions de territoires relevant de souverains différents, le Rapporteur spécial a proposé qu'ils soient répartis équitablement entre les parties prenantes en tenant dûment compte des conditions de viabilité de celles-ci, de la situation géographique de ces biens et de leur origine, et moyennant éventuellement des soultes et compensations.

91. Les *biens provinciaux et communaux* faisaient l'objet

de l'article 12, ordonné autour des quatre propositions suivantes:

a) Le changement de souveraineté doit normalement laisser subsister intégralement les biens, droits et intérêts patrimoniaux des provinces et des communes transférées. Cela ne relèverait pas *stricto sensu* de la succession d'Etats, n'était que ces biens, droits et intérêts doivent être désormais régis par l'ordre juridique de l'Etat successeur, tout comme le sont les collectivités qui en sont propriétaires.

b) Dans le cas où le changement de souveraineté a pour effet de scinder une province ou une commune par rattachement de ses diverses parties à deux ou plusieurs Etats successeurs, les biens, droits et intérêts de la collectivité première sont équitablement répartis entre les nouvelles collectivités territoriales selon les critères de viabilité et compte tenu de la situation géographique des biens, de leur origine, et moyennant éventuellement des soultes et compensations.

c) L'Etat successeur se trouve subrogé aux droits et obligations de son prédécesseur pour la part de celui-ci dans les biens, droits et intérêts des provinces et des communes.

d) En cas de pluralité d'Etats successeurs, cette part de l'Etat prédécesseur est répartie entre eux selon les critères d'équité, de viabilité, etc.

92. L'article 13 était consacré au *sort des fondations* pieuses, charitables ou culturelles, dont le statut juridique n'est pas, sauf contrariété grave avec l'ordre public de l'Etat successeur, affecté par la mutation territoriale.

93. Après avoir achevé la première rédaction de ces projets d'articles, le Rapporteur spécial a cru utile de les faire précéder par diverses *dispositions préliminaires* contenues dans son quatrième rapport. Il en a retenu quatre, à savoir les articles 1 à 4.

94. L'article 1er soulevait le problème préalable du sort des biens en cas d'*acquisition irrégulière d'un territoire*. Par l'article 2, le Rapporteur spécial a essayé de dégager une règle relative au *transfert en l'état du territoire et des biens publics*, c'est-à-dire, d'une part, en imposant à l'Etat successeur le devoir d'assumer les charges et obligations corrélatives à ses droits à succession sur les biens publics, et, d'autre part, en mettant à la charge de l'Etat prédécesseur l'obligation de maintenir de bonne foi la consistance des biens publics jusqu'à la date effective du transfert, le tout étant déterminé par référence au droit interne appliqué jusque-là au territoire transféré. L'article 3 portait sur la *date de transfert des biens*, qui ne correspond pas toujours en fait à celle du transfert du territoire lui-même. L'article 4 portait sur les *limitations apportées conventionnellement* au principe général du transfert des biens publics d'Etat.

95. Ces projets de règles présentés à titre de *dispositions préliminaires* ne concernaient certes pas seulement la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, et encore moins, à titre exclusif, la succession en matière de biens publics. Le Rapporteur spécial avait tenu à le souligner dans son quatrième rapport (A/CN.4/247 et Add. 1), notamment au paragraphe 3 et dans le commentaire de l'article 2 (par. 2) et de l'article 3 (par. 1). Il les a donc présentés sous cette réserve, puisqu'il s'agissait de dispositions communes à plusieurs chapitres de la succession d'Etats, dont certains relevaient de la compétence d'autres rapporteurs spéciaux. La Commission jugerait s'il pouvait finalement paraître plus judicieux d'envisager l'examen de ces articles, ou d'autres encore, dans une phase ultérieure de ses travaux, une fois que l'exploration aurait été suffisamment avancée dans les divers chapitres de la succession d'Etats.

96. En ce qui concerne tout particulièrement la disposition préliminaire relative au problème de l'acquisition irrégulière d'un territoire, les mêmes observations pouvaient être faites, à ceci près que si, méthodologiquement, l'examen devait être différé, logiquement, cette disposition constituait en revanche un problème préalable à toute succession. Certes, l'étude de la succession d'Etats, tout comme n'importe quelle étude, obligeait à tenir pour acquises d'emblée un certain nombre de règles et à considérer comme remplies au départ certaines conditions relevant de divers autres chapitres du droit international général. Toutefois, il a paru utile au Rapporteur spécial d'indiquer dans ce cadre préalable, même s'il fallait en différer l'examen ou en modifier la rédaction pour tenir compte de travaux ultérieurs, une disposition présentée comme une « exception de non-succession » en cas de transfert irrégulier de territoire.

97. Un problème sensiblement analogue s'était posé par exemple pour le droit des traités, lorsque le Rapporteur spécial chargé de cette matière, qui voulait étudier l'influence du droit de la guerre sur le droit des traités, avait songé à consacrer une disposition concernant l'effet des hostilités sur un traité. Il faut toutefois noter que le Rapporteur spécial avait alors dû y renoncer.

98. Compte tenu de l'état d'avancement actuel des travaux du Rapporteur spécial, il restait probablement deux opérations à mener à très court terme:

a) *Achever la rédaction d'articles sur la succession aux biens publics*, notamment en envisageant comme prochaine étape dans quelle mesure on pouvait compléter les articles déjà proposés, qui constituaient des dispositions communes, par des articles plus particuliers et propres aux divers types de succession (fusion, partage, décolonisation, transfert partiel de territoire, restauration d'Etats). Le Rapporteur spécial ne pouvait, à ce stade, indiquer l'importance d'une telle recherche. Cependant, il faudrait peut-être, à la lumière de celle-ci, remanier quelque peu le projet, qui pourrait commencer exclusivement par des règles générales communes à tous les types de succession et se poursuivre par autant de chapitres spéciaux qu'il existe de types particuliers de succession d'Etats.

b) *Entamer l'étude de la succession en matière de dettes publiques* et proposer une première ébauche d'articles sur ce sujet.

C. — Responsabilité des Etats

99. En 1969, M. Roberto Ago, rapporteur spécial, a présenté son premier rapport sur la responsabilité des

Etats [238]. Ce rapport faisait le bilan des travaux de codification dont la question avait déjà fait l'objet et reproduisait, en annexes, les plus importants des textes qui avaient été établis au cours de ces travaux. Au terme de l'examen de ce rapport, la Commission a défini des critères destinés à servir de guide pour ses travaux ultérieurs [239]. Ces critères furent, dans l'ensemble, favorablement accueillis par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, qui exprima aussi son approbation à propos du plan adopté pour l'étude, par étapes successives, du sujet très complexe de la responsabilité internationale [240].

100. En 1970, le Rapporteur spécial a présenté un deuxième rapport, intitulé « L'origine de la responsabilité internationale » [241], comprenant une introduction et un premier chapitre consacré aux règles générales de base qui régissent l'ensemble du sujet. Faute de temps, la Commission n'a pu procéder qu'à une discussion globale de ce rapport. Les conclusions de cette discussion, concernant aussi bien des aspects de méthode que des points de substance et des problèmes de terminologie, étaient particulièrement importantes pour la poursuite des travaux sur la responsabilité; elles ont donc été résumées dans le rapport de la Commission sur sa vingt-deuxième session [242]. A l'issue de l'examen de ce deuxième rapport, la Commission a invité le Rapporteur spécial à poursuivre l'étude du sujet et la préparation du projet d'articles. Il était entendu que le Rapporteur spécial engloberait la partie examinée à la vingt-deuxième session, révisée à la lumière de la discussion, dans un troisième rapport plus développé, dont la Commission souhaitait pouvoir entamer l'examen détaillé à sa vingt-troisième session [243].

101. A la présente session, le Rapporteur spécial a présenté son troisième rapport, intitulé « Le fait internationalement illicite de l'Etat, source de responsabilité internationale » (A/CN.4/246 et Add.1 à 3 [244]). Ce troisième rapport comprenait d'abord une introduction, qui faisait le point des travaux concernant la responsabilité des Etats, et évoquait et précisait en particulier les différentes conclusions auxquelles la Commission avait abouti à la suite de l'examen du deuxième rapport, conclusions dont devait s'inspirer la rédaction de l'ensemble du projet. Suivait un premier chapitre (« Principes généraux »), divisé en quatre sections, se terminant chacune par un projet d'article (articles 1 à 4). Le Rapporteur spécial y reprenait la matière qui figurait au titre Ier de son deuxième rapport, réélaborée et complétée à la lumière de la discussion qui avait eu lieu au sein de la Commission lors de sa vingt-deuxième session. Dans la section 1 du chapitre Ier de son troisième rapport, le Rapporteur spécial s'attachait donc à définir le principe reliant une responsabilité internationale à tout fait internationalement illicite de l'Etat; la section 2 était consacrée à la détermination de principe des conditions de l'existence d'un fait illicite suivant le droit international; et la section 3 fixait le principe qui veut que chaque Etat soit susceptible d'être considéré, sur le plan international, comme l'auteur d'un fait illicite source de responsabilité internationale. A ces trois sections — qui figuraient déjà sous une autre forme dans le rapport précédent — le Rapporteur spécial en ajoutait une quatrième, concernant le principe en vertu duquel les prescriptions du droit interne d'un Etat ne peuvent être invoquées pour empêcher un fait dudit Etat d'être qualifié d'illicite selon le droit international.

102. Les principes généraux de base étant ainsi déterminés et formulés, le Rapporteur spécial présentait aussi, dans son troisième rapport, six sections du chapitre II (« Le *fait de l'Etat* selon le droit international ») de son projet. Il y examinait successivement, d'une façon détaillée, les conditions dans lesquelles un comportement qu'a eu, en fait, une personne ou un groupe de personnes déterminées doit être considéré, sur le plan du droit international, comme un « fait de l'Etat ». La section 1 de ce chapitre contenait des considérations liminaires, par lesquelles on se proposait de déblayer le terrain de certaines difficultés, dues essentiellement à des prémisses incorrectes, et de revendiquer l'autonomie du droit international en la matière. Le Rapporteur spécial présentait ensuite une analyse où il s'efforçait d'abord d'établir quels sont les personnes ou groupes de personnes dont le comportement peut être considéré comme comportement attribuable à l'Etat sur le plan international. Il indiquait qu'on devrait ensuite déterminer quels sont, parmi les divers comportements de ces personnes ou groupes, ceux qui doivent concrètement être attribués à l'Etat. Enfin, il faudrait conclure l'examen par la négative, en indiquant les catégories de personnes ou groupes dont les comportements ne peuvent pas être pris en considération comme des comportements étatiques, tout en examinant quelle peut être, internationalement, la situation de l'Etat par rapport à de tels comportements.

103. Dans le cadre du premier groupe de questions, la section 2 du chapitre II définissait donc la règle qui représentait, dans ce domaine, le point de départ: celle en vertu de laquelle une action ou omission peut être prise en considération aux fins de l'attribution à l'Etat en tant que fait internationalement illicite si elle a été commise par une personne ou par un groupe de personnes qui, dans le cadre de l'ordre juridique de l'Etat, avait la qualité d'organe de ce dernier et qui, en l'occurrence, a agi en cette qualité (faits des organes de l'Etat). A la

[238] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 129, doc. A/CN.4/217 et Add.1. Ce rapport a été complété par le document A/CN.4/217/Add.2, reproduit ci-dessus p. 203.

[239] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 242 et 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 79 à 84.

[240] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 87.

[241] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 189, doc. A/CN.4/233.

[242] *Ibid.*, p. 328 à 330, doc. A/8010/Rev.1, par. 70 à 82.

[243] *Ibid.*, p. 330, par. 83.

[244] Voir ci-dessus p. 209.

section 3, on se posait la question de savoir si, à propos de la règle ainsi définie, une distinction devait ou non être faite suivant que l'organe en question appartenait à l'une ou à l'autre des grandes branches de l'appareil étatique, ou suivant que ses fonctions avaient trait aux relations internationales ou se déroulaient dans un cadre purement interne, ou encore suivant que ces mêmes fonctions avaient un caractère supérieur ou subordonné. Dans une section 4, on examinait la question ultérieure de savoir si on pouvait faire entrer en ligne de compte, aux fins d'une attribution à « l'Etat sujet du droit international », l'action ou l'omission de personnes ou de groupes qui, dans l'ordre juridique interne, ne se qualifiaient pas, à proprement parler, d'organes de l'Etat, mais d'organes d'institutions publiques distinctes: institutions publiques nationales autonomes ou collectivités publiques locales (Etats membres d'un Etat fédéral, cantons, régions, départements, municipalités, administrations autonomes de certains territoires ou de territoires dépendants, etc.) La section 5 traitait de la possibilité de considérer comme attribuable à l'Etat — toujours afin d'établir une responsabilité internationale à sa charge — le comportement de personnes ou de groupes qui, tout en étant formellement dépourvus de la qualité d'organes, avaient agi en fait en cette qualité (organes de fait, auxiliaires de l'Etat, particuliers exerçant occasionnellement des fonctions publiques, etc.). Une section 6, enfin, prenait en considération la question spécifique de la possibilité d'attribuer à un Etat l'action ou l'omission d'un organe mis à la disposition de cet Etat par un autre Etat ou par une organisation internationale. A l'exception de la première section, ayant un caractère introductif, toutes les sections du chapitre II présentées dans le troisième rapport se terminaient par un projet d'article (articles 5 à 9).

104. Comme on l'a déjà mentionné, le Rapporteur spécial a indiqué que le chapitre II serait complété ultérieurement par de nouvelles sections concernant les deux autres groupes de questions qui se posent à propos de la détermination du « fait de l'Etat » selon le droit international. Il a annoncé son intention d'examiner ces autres groupes de questions dans son quatrième rapport. Tout d'abord, il se proposait d'examiner dans une septième section le point très débattu de l'attribution à l'Etat de la conduite d'un organe agissant en dépassement de sa compétence ou en violation des instructions reçues, et des limitations éventuelles d'une telle attribution. Il s'y attacherait également à clarifier la situation qui peut se produire quand une personne a continué à agir en qualité d'organe tout en ayant perdu, en fait sinon formellement, cette qualité. Le troisième groupe de questions serait traité dans les huitième et neuvième sections du chapitre II. La section 8 serait consacrée à l'examen des raisons qui conduisent à exclure en principe la possibilité d'attribuer à l'Etat, sur le plan international, l'action de particuliers ayant agi en tant que tels. On étudierait ensuite dans quel sens il serait légitime d'envisager l'existence d'un fait internationalement illicite de l'Etat à l'occasion de certains comportements de particuliers. La section 9 traiterait de l'exclusion en principe de la possibilité d'attribuer à l'Etat des actions ou omissions de personnes agissant en tant qu'organes de mouvements insurrectionnels dirigés contre cet Etat et des limitations de cette exclusion. Le problème du rattachement éventuel du comportement de telles personnes au mouvement insurrectionnel lui-même en tant que sujet de droit international distinct serait également examiné. Trois autres projets d'articles compléteraient ainsi la série de ceux qui sont proposés au chapitre II.

105. A ce stade, l'examen des conditions permettant de considérer un comportement déterminé comme un « fait de l'Etat » pourrait être considéré comme achevé. Il s'agirait alors de passer, dans un autre chapitre consacré à l'« infraction » selon le droit international (chapitre III), à l'examen des différents aspects de ce que l'on a appelé l'élément objectif du fait internationalement illicite: le manquement à une obligation internationale. On s'emploierait en premier lieu à préciser que la source de l'obligation juridique internationale enfreinte (coutumière, conventionnelle ou autre) est sans incidence sur la détermination de l'infraction comme un fait internationalement illicite. Le Rapporteur spécial s'attacherait ensuite à définir les aspects de l'infraction à une obligation de comportement, et la différence à faire entre les cas où le but spécifiquement recherché par l'obligation en question est un comportement déterminé en tant que tel et les cas où l'obligation ne requiert que de veiller à ce qu'un certain événement ne se produise pas. Il en viendrait ultérieurement à traiter des caractères de l'infraction lorsque l'obligation enfreinte est de celles qui requièrent, d'une façon générale, d'assurer un certain résultat, sans spécifier les moyens par lesquels ce résultat doit être obtenu. Dans ce cadre, il examinerait aussi la valeur de la condition de l'épuisement des recours internes pour que soit réalisée la violation d'un obligation relative au traitement de particuliers. Il examinerait enfin le problème de la détermination du *tempus commissi delicti* par rapport aux hypothèses où le manquement à une obligation internationale se traduit en une situation paraissant avoir un caractère de permanence ou est le résultat de comportements distincts et successifs. Tous ces points étant résolus, certains problèmes particuliers resteraient encore à examiner: celui de la possibilité de l'attribution parallèle d'un fait internationalement illicite à plus d'un Etat, à l'occasion d'une même et unique situation concrète, et celui de la possibilité de rendre un Etat responsable, dans certaines circonstances, d'un fait commis par un autre Etat. Après quoi, la prise en considération détaillée des diverses circonstances excluant l'illicéité permettrait de compléter la première partie de l'étude de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites entreprise par le Rapporteur spécial.

D. — Clause de la nation la plus favorisée

106. A sa dix-neuvième session, en 1967, la Commission a décidé d'inscrire à son programme la question de la clause de la nation la plus favorisée dans le droit des traités, et elle a nommé M. Endre Ustor rapporteur spécial sur cette question [245].

[245] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 407, doc. A/6709/Rev.1, par. 48.

107. A la vingtième session de la Commission, le Rapporteur spécial a présenté un document de travail [246], dans lequel il rendait compte du travail préparatoire qu'il avait accompli sur le sujet et indiquait brièvement le contenu éventuel d'un rapport qui serait présenté ultérieurement. Le Rapporteur spécial a également présenté un questionnaire énumérant des points précis sur lesquels il demandait aux membres de la Commission d'exprimer leur avis. La Commission, tout en reconnaissant l'importance fondamentale du rôle de la clause de la nation la plus favorisée dans le commerce international, a donné pour instructions au Rapporteur spécial de ne pas borner son étude à ce secteur, mais d'explorer les principaux domaines d'application de la clause. La Commission a estimé qu'elle devait s'attacher surtout au caractère juridique de la clause et aux conditions juridiques qui régissent son application, et qu'elle devait faire la lumière sur la portée et l'effet de la clause en tant qu'institution juridique dans le cadre des divers aspects de son application pratique. Elle a exprimé son désir de fonder son étude sur les bases les plus larges possible, sans toutefois empiéter sur les domaines extérieurs à ses fonctions. Eu égard à ces considérations, la Commission a donné pour directives au Rapporteur spécial de consulter, par l'intermédiaire du Secrétariat, toutes les organisations et institutions intéressées qui pouvaient posséder une expérience particulière en matière d'application de la clause de la nation la plus favorisée [247].

108. Par sa résolution 2400 (XXIII), du 11 décembre 1968, l'Assemblée générale a recommandé notamment que la Commission poursuive son étude de la clause de la nation la plus favorisée.

109. A la vingt et unième session de la Commission, le Rapporteur spécial a présenté son premier rapport [248], contenant un historique de la clause de la nation la plus favorisée jusqu'à la seconde guerre mondiale, et mettant plus particulièrement l'accent sur les travaux relatifs à cette clause entrepris par la Société des Nations ou sous ses auspices. La Commission a examiné ce rapport à sa 1036e séance et, ayant accepté la proposition du Rapporteur spécial, l'a chargé d'entreprendre ensuite une étude qui soit fondée principalement sur les réponses des organisations et des institutions intéressées consultées par le Secrétaire général et qui s'appuie aussi sur les trois affaires examinées par la Cour internationale de Justice et intéressant cette clause [249].

110. Suivant les instructions de la Commission, le Rapporteur spécial a présenté son deuxième rapport [250] à la vingt-deuxième session (1970) de la Commission. Dans la première partie de ce rapport, il analysait les opinions soutenues par les parties et les juges sur la nature et le rôle de la clause dans les trois affaires dont la Cour internationale de Justice avait eu à connaître: l'*Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co (compétence)* [1952] [251], l'*Affaire relative aux droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc (jugement)* [1952] [252], et l'*Affaire Ambatielos (fond : obligation d'arbitrage)* [1953] [253]. La première partie traitait aussi de la sentence rendue le 6 mars 1956 par la Commission d'arbitrage instituée aux termes de l'accord conclu le 24 février 1955 entre le Gouvernement grec et le Gouvernement du Royaume-Uni pour arbitrer la réclamation Ambatielos [254].

111. La seconde partie du deuxième rapport avait pour objet de présenter d'une manière systématique les réponses des organisations internationales et des institutions intéressées à une lettre-circulaire que le Secrétaire général leur avait envoyée le 23 janvier 1969. Dans cette lettre, le Secrétaire général invitait les organisations consultées à présenter, aux fins de communication au Rapporteur spécial, tous les renseignements tirés de leur expérience et propres à aider le Rapporteur spécial et la Commission dans leurs travaux de codification et de développement progressif des règles de droit international concernant la clause de la nation la plus favorisée. Il leur demandait notamment de signaler tout traité bilatéral ou multilatéral, toute déclaration, toute pratique ou fait pertinents, et de faire connaître leur point de vue quant aux règles existantes qui pourraient se dégager en ce qui concerne ladite clause. Plusieurs organisations internationales ont répondu de façon détaillée à la circulaire, et ces réponses ont servi de base à la seconde partie du rapport.

112. Bien que l'Assemblée générale, dans ses résolutions 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, et 2634 (XXV), du 12 novembre 1970, ait recommandé à la Commission de poursuivre son étude de la clause de la nation la plus favorisée, la Commission s'est trouvée obligée de surseoir à l'examen de la question, faute de temps.

113. A la présente session, toutefois, sur la suggestion du Rapporteur spécial, la Commission a demandé au Secrétariat d'établir, à partir des recueils de jurisprudence dont il dispose et des renseignements qu'il obtiendra en s'adressant aux gouvernements, un « Sommaire de la jurisprudence des tribunaux nationaux en ce qui concerne la clause de la nation la plus favorisée ».

[246] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 169, doc. A/CN.4/L.127.

[247] *Ibid.*, p. 231, doc. A/7209/Rev.1, par. 92 à 94.

[248] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 163, doc. A/CN.4/213.

[249] *Ibid.*, p. 244, doc. A/7610/Rev.1, par. 89.

[250] *Ibid., 1970*, vol. II, p. 213, doc. A/CN.4/228 et Add.1.

[251] *C.I.J. Recueil 1952*, p. 93.

[252] *Ibid.*, p. 176.

[253] *C.I.J. Recueil 1953*, p. 10.

[254] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3), p. 91.

Chapitre IV

QUESTION DES TRAITÉS CONCLUS ENTRE ÉTATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU ENTRE DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES

114. A sa vingt-deuxième session, la Commission a décidé, conformément à la recommandation formulée par l'Assemblée générale dans la résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, d'inscrire à son programme général de travail la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Elle a institué une sous-commission — composée des treize membres suivants: M. Reuter (président), M. Alcívar, M. Castrén, M. El-Erian, M. Nagendra Singh, M. Ramangasoavina, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor et sir Humphrey Waldock — et l'a chargée d'étudier les problèmes préliminaires que soulevait l'étude de ce nouveau sujet [255]. La Sous-Commission a présenté à la Commission un rapport qui contenait diverses propositions et que la Commission a adopté [256]. Conformément à ces propositions, la Commission a demandé au Secrétaire général de préparer plusieurs documents à l'intention des membres de la Commission; en outre, elle a prié le Président de la Sous-Commission de remettre aux membres de cette dernière un questionnaire concernant l'étendue du sujet et la manière de le traiter et elle a demandé à ceux-ci de répondre à ce questionnaire et de faire toutes autres observations qu'ils désireraient présenter.

115. A la vingt-troisième session, conformément aux propositions de la Sous-Commission adoptées par la Commission, le Secrétaire général a présenté à la Commission un document de travail comprenant une courte bibliographie, un historique de la question et une liste préliminaire des traités en cause publiés dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies (A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2).

116. Pendant la vingt-troisième session, la Sous-Commission a tenu deux séances et a présenté à la Commission un rapport (A/CN.4/250), qui est reproduit en annexe au présent chapitre. Ce rapport contenait un résumé des vues exprimées par les membres de la Sous-Commission en réponse au questionnaire établi par son Président; le questionnaire et le texte complet des réponses des membres de la Sous-Commission font l'objet des appendices I et II, respectivement, de ce rapport [257].

117. La Commission a examiné le rapport de la Sous-Commission à la 1129e séance, le 5 juillet 1971, et l'a adopté sans modification.

118. Sur la base des recommandations figurant au paragraphe 15 du rapport, la Commission a pris les décisions suivantes:

a) A l'unanimité, elle a nommé M. Paul Reuter Rapporteur spécial pour la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

b) Elle a confirmé la demande qu'elle avait adressée au Secrétaire général à sa vingt-deuxième session en ce qui concerne la préparation de documents à l'intention des membres de la Commission, étant entendu que le Secrétaire général échelonnerait et sélectionnerait, en consultation avec le Rapporteur spécial, les études qu'exige la préparation de ces documents, qui comprendraient, outre une bibliographie aussi complète que possible, un exposé de la pratique de l'ONU et des principales organisations internationales en la matière.

c) Elle a décidé que l'historique figurant dans le document de travail A/CN.4/L.161 et Add.1, pour lequel la Commission a exprimé au Secrétariat sa très vive satisfaction, serait inclus dans le volume approprié de l'Annuaire de la Commission du droit international.

[255] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 155, 1069e séance, par. 82 à 85.

[256] *Ibid.*, vol. II, p. 331, doc. A/8010/Rev.I, par. 89.

[257] Les appendices au rapport paraîtront dans l'*Annuaire 1971*, vol. II, 2e partie.

ANNEXE

RAPPORT DE LA SOUS-COMMISSION SUR LA QUESTION DES TRAITÉS CONCLUS ENTRE ÉTATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU ENTRE DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES [258]

I. —INTRODUCTION

1. La Sous-Commission sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales a été créée par la Commission du droit international à sa 1069e séance, le 12 juin 1970. Elle était composée des treize membres suivants: M. Reuter (président), M. Alcívar, M. Castrén, M. El-Erian, M. Nagendra Singh, M. Ramangasoavina, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor et sir Humphrey Waldock.

2. La Sous-Commission avait pour mandat d'étudier les problèmes préliminaires que soulève l'étude de la question — inscrite par la Commission à son programme général — des traités

[258] Document A/CN.4/250.

conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

3. La Sous-Commission a tenu, pendant la vingt-troisième session de la Commission, deux séances, les 16 juin et 1er juillet 1971.

4. Conformément aux décisions prises par la Commission pendant sa vingt-deuxième session sur la recommandation de la Sous-Commission [259], la Sous-Commission était saisie des documents suivants :

a) Un document de travail du Secrétariat comprenant une courte bibliographie, un historique de la question et une liste préliminaire des traités en cause publiés dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies (A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2);

b) Un questionnaire concernant l'étendue du sujet et la manière de le traiter, établi par le Président de la Sous-Commission (A/CN.4/250, app. I), une note consignant les réponses des membres à ce questionnaire (*ibid.*, app. II) et une introduction préparée par le Président de la Sous-Commission.

II. — Résumé des vues exprimées sur la base du questionnaire établi par le Président de la Sous-Commission

5. Le questionnaire envoyé aux membres de la Sous-Commission et leurs réponses avaient par nature un caractère exploratoire; l'examen de ces documents a néanmoins permis d'établir que les avis ont concordé, au sein de la Sous-Commission, sur plusieurs points importants.

6. En premier lieu, il est apparu certain que la matière appelle une étude très vaste; non seulement la pratique est moins bien connue que dans le cas des traités entre Etats et les informations sont difficiles à rassembler, mais encore les problèmes spécifiques soulevés par ces traités commencent seulement à se poser dans toute leur ampleur. L'historique contenu dans le document de travail élaboré par le Secrétariat (A/CN.4/L.161 et Add.1), en décrivant objectivement les travaux de la Commission sur la matière, montre bien que, suivant un schéma qui s'est répété, la Commission, avec ses rapporteurs spéciaux, a décidé plusieurs fois d'inclure dans l'étude des traités internationaux les traités conclus par les organisations internationales, pour remettre ensuite cette étude à une autre occasion. Outre les complications rédactionnelles qu'elle désirait éviter, ce sont aussi les incertitudes quant à l'étendue du problème à résoudre qui semblent avoir motivé ce renvoi. Les mêmes hésitations se sont d'ailleurs manifestées à la Conférence de Vienne sur le droit des traités.

7. En ce qui concerne ensuite le champ des recherches à entreprendre, un large accord s'est manifesté au sein de la Sous-Commission pour limiter l'étude aux accords écrits. Bien que les accords non écrits aient leur importance, il apparaît sage de s'en tenir aux accords écrits pour les raisons qui ont précisément conduit la Commission et la Conférence de Vienne à faire de même à l'égard des traités entre Etats. Cela n'empêche naturellement pas d'accorder l'attention voulue à l'élément du consentement tacite en tant qu'élément du droit général des traités.

8. Sur la question de savoir pour quelles organisations internationales vaudront les propositions de la Commission, les membres de la Sous-Commission se sont généralement accordés à reconnaître qu'il est éminemment souhaitable que les règles proposées par la Commission puissent valoir pour toutes les organisations internationales intergouvernementales. Dans les cas particuliers où la Convention de Vienne sur le droit des traités [260] a touché aux questions relatives aux organisations internationales intergouvernementales, elle l'a fait pour toutes sans exception, et il ne serait pas très satisfaisant que l'ensemble de la matière soit régi, en sus de cette convention, par des groupes multiples de règles différentes, alors que la matière semble par nature homogène. En revanche, il est à noter que les propositions de la Commission relatives au statut des représentants des Etats auprès des organisations internationales sont limitées aux organisations internationales de caractère universel [261]. Le futur rapporteur spécial sur la question devra tenir compte de la mesure dans laquelle on peut disposer de renseignements en ce qui concerne la pratique des organisations internationales. A la lumière de ces renseignements, il devrait être prié de faire des recommandations appropriées à la Commission quant à la portée du projet à préparer.

9. La Sous-Commission a abordé aussi les questions de méthode. Tout en reconnaissant qu'il est nécessaire de laisser au futur rapporteur spécial la plus large initiative, on est généralement tombé d'accord, dans la Sous-Commission, sur certains points fondamentaux.

10. Tout d'abord les articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités constituent une base solide pour les recherches. Non seulement rien ne doit être entrepris qui puisse directement ou indirectement en affaiblir la portée dans leur domaine propre, ce qui va de soi, mais ces articles tracent, d'une manière générale, de ce que l'on peut appeler la problématique conventionnelle un tableau très fouillé qui facilitera beaucoup les recherches à entreprendre concernant les accords des organisations internationales.

11. Soit en prenant des exemples, soit en examinant l'ensemble des articles de la Convention de Vienne, les membres de la Sous-Commission, dans leurs réponses, ont montré tout le parti que l'on pouvait tirer du recours aux dispositions de cette convention. Ils ont par exemple estimé d'une manière générale que les questions que la Convention de Vienne avait laissées de côté pour ce qui est des traités entre Etats devraient de même rester en suspens en ce qui concerne les traités des organisations internationales. Les membres de la Sous-Commission ont estimé que, puisque la Convention de Vienne a évité toute classification exhaustive des traités conclus par des Etats, il serait également souhaitable de rédiger les règles qui allaient être élaborées sans préparer de classification exhaustive des traités conclus par des organisations internationales.

12. Cela ne veut pas dire, a-t-on en même temps souligné, que la tâche de la Commission se borne à une adaptation des articles de la Convention de Vienne au cas particulier des organisations internationales. Le rapporteur spécial aura à rechercher quelles sont les grandes questions de principe qui commandent la matière et dont la Convention sur le droit des traités n'avait pas à tenir compte.

13. Ensuite, la Sous-Commission a été d'accord pour considérer que la question de la consultation des organisations intéressées ne pourrait se poser qu'à un stade ultérieur, lorsque le futur rapporteur spécial aurait pu lui-même proposer à la Commission des orientations précises.

14. D'une manière générale, la Sous-Commission a éprouvé le sentiment que la Commission devrait faire figurer le sujet considéré au nombre des questions à étudier activement. Le déroulement de la Conférence de Vienne sur le droit des traités a montré le réel et profond besoin d'éclaircir un certain nombre de questions qui sont restées pendantes. La Commission, dans ses travaux en cours, a été amenée à plusieurs reprises à évoquer des problèmes que posent les traités conclus par les organisations internationales, et d'autres organes de l'ONU sont dans le même cas.

---

[259] Voir ci-dessus note 256.

[260] Pour le texte de la Convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 309.

[261] Alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 1er et article 2 du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, reproduit ci-dessus au chapitre II, sect. D.

III. — Recommandations à la Commission

15. La Sous-Commission recommande en conséquence à la Commission d'adopter les décisions suivantes:

a) Désigner un rapporteur spécial pour cette question;

b) Confirmer les demandes adressées au Secrétaire général en ce qui concerne la préparation de documents à l'intention des membres de la Commission, étant entendu que si la Commission, suivant la recommandation qui lui en est faite, désigne un rapporteur spécial, le Secrétaire général pourrait, en consultation avec lui, échelonner et sélectionner les recherches dans le cadre général qui lui a été tracé par la Commission en 1970;

c) Demander que l'historique élaboré par le Secrétariat sur « La question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales » (A/CN.4/L.161 et Add.1), pour lequel la Commission voudra sans doute exprimer au Secrétariat sa très vive satisfaction, soit inclus dans les publications de la Commission.

Chapitre V

AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

A. — Développement progressif et codification des règles de droit international relatives aux voies d'eau internationales

119. Aux termes du paragraphe 1 de la résolution 2669 (XXV), du 8 décembre 1970, l'Assemblée générale a recommandé

que la Commission du droit international entreprenne, en un premier temps, l'étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, en vue du développement progressif et de la codification de ce droit, et, compte tenu du programme de travail qu'elle aura arrêté, examine la possibilité, sur le plan pratique, de prendre les mesures nécessaires aussitôt qu'elle le jugera approprié.

120. Vu la recommandation précitée de l'Assemblée générale, la Commission a décidé, à sa 1128e séance, d'inscrire une question intitulée « Utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation » dans son programme général de travail, sans préjuger du degré de priorité à donner ultérieurement à l'étude de cette question. Il appartiendra à la Commission, après le renouvellement de ses membres, de fixer le degré de priorité qui devra être attribué à ce sujet et de déterminer les autres mesures concrètes à prendre, compte tenu du programme courant de travail de la Commission et de son programme révisé à long terme.

121. La Commission a été d'avis que, pour entreprendre l'étude au fond des règles de droit international relatives aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, en vue du développement progressif et de la codification de ce droit sur le plan mondial, il faudra procéder de manière appropriée à l'analyse et à la collecte de toute la documentation pertinente sur la pratique des Etats. La Commission a constaté qu'une documentation considérable et substantielle en la matière a déjà été publiée dans le rapport du Secrétaire général sur les « Problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux » [262], établi conformément à la résolution 1401 (XIV) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1959, ainsi que dans la *Série législative des Nations Unies* [263]. D'autre part, au paragraphe 2 de la résolution 2669 (XXV), l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de poursuivre l'étude entreprise aux termes de la résolution 1401 (XIV) de l'Assemblée générale en vue de préparer un « rapport supplémentaire » sur les problèmes juridiques que pose cette question,

en tenant compte de l'application récente du droit relatif aux voies d'eau internationales, tant dans la pratique des Etats que dans la jurisprudence internationale, ainsi que des études de la question effectuées par des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux.

La Commission prévoit que, pour préparer ce « rapport supplémentaire », le Secrétaire général demandera certainement aux gouvernements des Etats Membres de lui procurer des matériaux complémentaires concernant les textes législatifs et les dispositions de traités ainsi que tous autres renseignements pertinents pouvant servir à établir leur pratique.

122. Enfin, la Commission a décidé que le rapport du Secrétaire général établi conformément à la résolution 1401 (XIV) de l'Assemblée générale (A/5409) sera dûment imprimé dans l'*Annuaire* de la Commission. Ce rapport n'a encore jamais été imprimé et il est actuellement épuisé. La Commission a jugé nécessaire de faire imprimer ce rapport dans son *Annuaire*, car le nouveau rapport demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 2669 (XXV) aura un caractère supplémentaire, et devra donc être utilisé conjointement avec le précédent.

B. — Examen du programme de travail à long terme de la Commission

123. A sa vingt-deuxième session, la Commission a confirmé son intention de mettre à jour son programme de travail à long terme en tenant compte des recommandations de l'Assemblée générale et des besoins de la communauté internationale et en supprimant de la

[262] A/5409 (document multicopié en date du 15 avril 1963).

[263] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 63.V.4).

liste de 1949 [264] les sujets qu'il n'y avait plus lieu de traiter, et elle a demandé au Secrétaire général de lui soumettre à sa vingt-troisième session un document de travail devant lui servir de base pour le choix d'une liste de sujets qu'elle pourra inscrire à son programme de travail à long terme [265].

124. A la présente session, la Commission était saisie d'un document de travail intitulé « Examen d'ensemble du droit international » (A/CN.4/245 [266]), établi par le Secrétaire général à la suite de la décision de la Commission mentionnée ci-dessus. A la 1141e séance, M. Constantin A. Stavropoulos, conseiller juridique de l'ONU, a présenté l'« Examen » à la Commission au nom du Secrétaire général. Ce document contient une préface, une introduction et dix-sept chapitres (divisés en sections dans certains cas). Les chapitres portent les titres suivants: I — Les Etats en droit international; II — Droit de la paix et de la sécurité internationales; III — Droit du développement économique; IV — Responsabilité des Etats; V — Succession d'Etats et de gouvernements; VI —Droit diplomatique et consulaire; VII — Droit des traités; VIII — Actes unilatéraux; IX — Droit relatif aux voies d'eau internationales; X — Droit de la mer; XI — Droit aérien; XII — Droit de l'espace extra-atmosphérique; XIII — Droit de l'environnement; XIV — Droit des organisations internationales; XV — Droit international relatif aux individus; XVI — Droit des conflits armés; XVII — Droit criminel international.

125. Une discussion préliminaire sur l'examen du programme de travail à long terme de la Commission a eu lieu lors des 1141e, 1143e et 1144e séances, tenues les 21, 22 et 26 juillet 1971. Au cours du débat, plusieurs membres de la Commission ont formulé des observations générales sur l'« Examen » et ont présenté des observations plus détaillées sur certains des points ou sujets mentionnés dans ce document. La Commission dans son ensemble a estimé que l'« Examen » était un document complet en même temps que concis et empreint du sens des réalités, fondé sur une analyse approfondie des réalisations, des tendances et des besoins dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international à l'heure actuelle. En tant que tel, il constituait non seulement une excellente base pour l'examen par la Commission de son programme de travail à long terme, mais aussi un document d'un grand intérêt pour les gouvernements, la Sixième Commission de l'Assemblée générale et les autres organismes intéressés au processus de codification, ainsi que pour les milieux professionnels et universitaires. A l'unanimité, les membres de la Commission ont vivement félicité la Division de la codification du travail remarquable qu'elle avait accompli en élaborant l'« Examen », qui faisait date dans l'histoire de la Commission.

126. Certains membres de la Commission ont mentionné les sujets qui, à leur avis, étaient particulièrement indiqués pour figurer sur une liste révisée de questions choisies en vue de leur codification, ainsi qu'un certain nombre de questions générales qui se posent lors de tout examen du programme de travail à long terme de la Commission, par exemple les critères du choix, la nature des questions à choisir, le rapport entre le programme de travail courant de la Commission et le programme à long terme, le nombre des questions qu'il est indiqué de choisir, les priorités éventuelles à donner aux sujets choisis, la nécessité de choisir la méthode de codification convenant le mieux pour l'étude d'un sujet donné et le temps nécessaire pour son étude et sa codification.

127. La Commission, consciente de la nécessité de poursuivre l'examen d'une question qui peut influer sur la codification et le développement progressif du droit international durant les années à venir, et compte tenu de ce que les membres actuels de la Commission sont arrivés à la fin de leur mandat, est parvenue à la conclusion que la tâche proprement dite de l'examen du programme de travail à long terme devait être confiée à la Commission dans sa nouvelle composition. Elle a estimé que les comptes rendus de l'échange de vues préliminaire qui a eu lieu à la présente session seraient utiles aux nouveaux membres lorsqu'ils entreprendraient cette tâche sur la base de l'« Examen » préparé par le Secrétaire général.

128. Compte tenu de ce qui précède, la Commission a décidé:

a) D'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa vingt-quatrième session une question intitulée:

Examen du programme de travail à long terme de la Commission: *Examen d'ensemble du droit international* — document rédigé par le Secrétaire général (A/CN.4/245);

b) D'inviter les membres de la Commission à présenter sur l'examen du programme de travail à long terme de la Commission des observations écrites, qui seront distribuées au début de la vingt-quatrième session de la Commission;

c) De demander au Secrétariat d'assurer, comme il convient, une diffusion et une distribution aussi larges que possible de l'*Examen d'ensemble du droit international* (A/CN.4/245) en le faisant paraître comme publication distincte outre son impression dans l'*Annuaire 1971* de la Commission.

C. — Organisation des travaux futurs

129. En tant qu'organe permanent, et sans vouloir porter atteinte à la liberté d'action des membres qui la composeront en 1972, la Commission a pris les dispositions indiquées ci-après pour assurer la continuation des travaux relatifs aux matières susceptibles de codification et de développement progressif qui sont actuellement à l'étude [267]. En prenant ces dispositions, la

[264] La liste de 1949 a été dressée par la Commission sur la base d'un mémorandum présenté par le Secrétaire général et intitulé *Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international* [publication des Nations Unies, numéro de vente: 1948.V.I(1)].

[265] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, doc. A/8010/Rev.1, p. 330, par. 87.

[266] A paraître dans l'*Annuaire 1971*, vol. II, 2e partie.

[267] Voir ci-dessus chap. III et IV.

Commission a tenu compte des recommandations de l'Assemblée générale [résolution 2634 (XXV), du 12 novembre 1970], des conclusions auxquelles elle était parvenue en la matière à sa vingt-deuxième session, et du fait qu'à sa session actuelle elle a achevé l'élaboration de son projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, comprenant une annexe sur les délégations d'observation à des organes et à des conférences.

130. La Commission a décidé que l'ordre du jour provisoire de sa vingt-quatrième session, qui se tiendra en 1972, devrait comprendre les questions de la succession d'Etats en matière de traités, de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, de la responsabilité des Etats, de la clause de la nation la plus favorisée, et la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

131. A sa vingt-quatrième session, la Commission se propose de terminer la première lecture de l'ensemble du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Elle se propose aussi de progresser notablement dans l'étude de la responsabilité des Etats. En outre, la Commission souhaite consacrer un certain temps à l'examen de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités et de la clause de la nation la plus favorisée, et, si elle en a le temps, procéder à un examen préliminaire de la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

132. La Commission a confirmé les décisions consignées dans ses rapports de 1953 [268] et de 1966 [269] selon lesquelles tout rapporteur spécial réélu membre de la Commission devra poursuivre ses travaux sur le sujet dont il est chargé si la Commission n'a pas encore épuisé ce sujet, à moins que la Commission, telle qu'elle sera composée alors, n'en décide autrement. Même si le rapporteur spécial chargé d'un sujet n'était pas réélu, l'inscription à l'ordre du jour provisoire des questions mentionnées plus haut donnerait à la Commission, dans sa nouvelle composition, l'occasion de revoir, pour chacune de ces questions, les directives et indications antérieurement données aux rapporteurs spéciaux.

D. — Problème de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international

133. A propos de l'adoption de l'ordre du jour de la Commission, à la 1087e séance, il a été suggéré que la Commission examine la possibilité d'élaborer un projet d'articles concernant les crimes tels que le meurtre, l'enlèvement et les voies de fait commis à l'encontre de diplomates et d'autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international. La Commission a reconnu l'importance et l'urgence de la question, mais a différé sa décision en raison de la priorité à donner à l'achèvement du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Il est apparu au cours de la session qu'il ne resterait pas suffisamment de temps pour s'occuper d'un sujet supplémentaire.

134. Toutefois, lorsqu'elle a examiné son programme de travail pour 1972, la Commission a décidé que, si l'Assemblée générale le lui demandait, elle préparerait à sa session de 1972 une série d'articles sur cet important sujet, en vue de les soumettre à l'Assemblée générale à sa vingt-septième session.

E. — Coopération avec d'autres organismes

1. — Comité juridique consultatif africano-asiatique

135. M. Elias a présenté un rapport (A/CN.4/248 [270]) sur la douzième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, qui s'est tenue à Colombo du 18 au 28 janvier 1971, à laquelle il a assisté en qualité d'observateur de la Commission.

136. Le Comité juridique consultatif africano-asiatique était représenté à la Commission par M. Fernando et par M. Sen, son secrétaire. M. Fernando a pris la parole devant la Commission à la 1136e séance.

137. M. Fernando a d'abord souligné que l'utilité des travaux accomplis par le Comité était reconnue par les gouvernements des pays d'Asie et d'Afrique, qui avaient renouvelé son mandat pour plusieurs périodes quinquennales consécutives; en novembre 1971 commencerait une nouvelle période de cinq ans. En ce qui concerne le nombre des membres du Comité, il a indiqué que de nombreux pays avaient adhéré au Comité, lequel comptait désormais 21 membres (16 pays asiatiques et 5 pays africains), et que ce nombre était appelé à augmenter. Après avoir exposé les mesures que l'on prenait en vue d'introduire le français au Comité comme langue de travail en plus de l'anglais et d'étoffer le personnel de son secrétariat, M. Fernando a souligné que le développement du droit international public était un moyen de favoriser la coopération internationale, et qu'il était donc indispensable pour assurer la paix. Les travaux patients de la Commission du droit international sur la question du droit des traités avaient permis de conclure en 1969 la Convention de Vienne sur le droit des traités. Le Comité avait lui-même consacré deux de ses sessions au droit des traités, aidant ainsi grandement les représentants des pays asiatiques et africains à préparer leurs contributions propres à la Conférence de Vienne sur le droit des traités.

138. M. Fernando a fait ressortir que les organisations internationales jouaient un rôle de plus en plus important

[268] *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément nº 9* (A/2456), p. 31, par. 172.

[269] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 302, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, par. 73.

[270] A paraître dans l'*Annuaire 1971*, vol. II, 2e partie.

dans la vie de la communauté internationale, comme en témoignaient les débats en cours à la Commission.

139. Quant aux travaux futurs de la Commission, le Comité considère que son rôle est de prendre note des questions les plus importantes qui doivent être codifiées par la Commission, d'effectuer des travaux de recherche, puis de soumettre aux gouvernements un avis arrêté d'un commun accord.

140. Pour terminer, M. Fernando s'est félicité de la manière objective dont les membres de la Commission abordaient les problèmes et de la retenue dont ils faisaient preuve.

141. La Commission a été informée que la treizième session du Comité, auprès duquel elle est invitée à titre permanent à envoyer un observateur, se tiendrait à Lagos (Nigéria) en 1972. La Commission a prié son président, M. Senjin Tsuruoka, d'assister à la session du Comité ou, s'il était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

2. — Comité européen de coopération juridique

142. Sir Humphrey Waldock a assisté, en qualité d'observateur de la Commission, à la quinzième session du Comité européen de coopération juridique, qui s'est tenue à Strasbourg du 14 au 18 juin 1971; à cette occasion, il a fait une déclaration devant le Comité.

143. Le Comité européen de coopération juridique était représenté à la session de la Commission par M. H. Golsong, directeur des affaires juridiques au Conseil de l'Europe, qui a pris la parole à la 1144e séance.

144. M. Golsong a tout d'abord relevé que, à mesure que progressaient les travaux respectifs de la Commission et du Comité européen de coopération juridique ainsi que des autres organes juridiques du Conseil de l'Europe, les points de convergence d'intérêts apparaissaient de plus en plus nombreux: cela ressortait de la documentation de la Commission, du rapport présenté par sir Humphrey Waldock en qualité d'observateur de la Commission du droit international à la quinzième session du Comité, et de l'« Examen d'ensemble du droit international » (A/CN.4/245 [271]), rédigé par le Secrétaire général de l'ONU.

145. Parmi les questions d'intérêt commun, M. Golsong a cité le projet européen de Convention sur l'immunité des Etats, qu'il avait déjà mentionné l'année précédente [272] et dont il a plus particulièrement commenté les dispositions relatives à l'exécution des jugements. Il a indiqué que ce projet, qui était entré dans la phase finale d'élaboration, serait probablement ouvert à la signature lors de la prochaine Conférence des ministres européens de la justice, prévue pour mai 1972.

146. Pour ce qui est du projet de convention sur la lutte contre la pollution des grands fleuves internationaux d'Europe occidentale, déjà évoqué en 1970 [273], M. Golsong a signalé qu'il contenait désormais une clause de responsabilité interétatique, d'ailleurs relativement limitée. Il y avait de très grandes divergences dans la législation et la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de responsabilité civile pour les actes de pollution, et en conséquence le Comité examinerait cette question en 1972 sur la base d'une étude de droit comparé.

147. Après avoir rappelé l'intérêt que portent l'Assemblée consultative et les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe aux travaux du Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale, M. Golsong, abordant la question de la protection des diplomates, a souligné que le Comité européen de coopération juridique avait conscience que ce problème se posait même en Europe, et considérait que, dans un premier temps, les Etats membres devaient revoir et compléter leur législation pénale pour faire face à ce phénomène nouveau.

148. M. Golsong a d'autre part évoqué les problèmes dus à la coexistence d'instruments traitant la même matière sous des angles différents, tels que les conventions concernant l'extradition et l'assistance judiciaire en matière pénale et les conventions prévoyant la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers en matière pénale. Il a ajouté que le Comité avait également entrepris des études sur l'assistance entre Etats en matière de droit administratif.

149. Quant à l'application des textes conventionnels, M. Golsong a signalé qu'une réunion très instructive de représentants de gouvernements et de praticiens avait été organisée pour étudier les difficultés rencontrées dans l'application d'accords internationaux en matière de droit pénal. Il en résultait que certaines difficultés pouvaient se régler par une harmonisation de l'attitude unilatérale de chacun des Etats contractants.

150. Sur la question des brevets, M. Golsong a souligné que la Conférence diplomatique pour l'élaboration d'une version universelle de la Convention européenne sur la classification internationale des brevets d'invention avait permis aux Etats non membres du Conseil de l'Europe de participer aux travaux de classification. Outre qu'elle avait mis en lumière le mécanisme de passage d'une convention régionale à une convention universelle, cette conférence avait apporté la preuve de la volonté politique des Etats membres du Conseil de l'Europe de dépasser le cadre régional lorsque les intérêts mutuels des membres de la communauté internationale le justifiaient.

151. M. Golsong a annoncé qu'au 1er janvier 1972 entrerait en vigueur, en tant que contribution à la mise en œuvre de la résolution 2099 (XX) de l'Assemblée générale, un système de bourses destiné à permettre aux juristes des pays en voie de développement de se familiariser avec les travaux du Comité européen de coopération juridique.

---

[271] *Idem.*

[272] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. I, p. 156, 1069e séance, par. 92.

[273] *Ibid.*, p. 155, par. 91.

152. Enfin, M. Golsong a rappelé que le Comité, bien qu'ayant lui-même décidé d'aborder la question de manière différente, suit avec la plus grande attention les travaux de la Commission sur les relations entre les Etats et les organisations internationales de caractère universel. Il a exprimé l'espoir que le Comité pourrait, en qualité d'observateur à la conférence diplomatique qui pourrait être réunie pour l'adoption d'une convention, aider à trouver les compromis nécessaires.

153. La Commission a été informée que la seizième session du Comité, auprès duquel elle est invitée à titre permanent à envoyer un observateur, se tiendrait à Strasbourg (France) en novembre 1971. La Commission a prié son président, M. Senjin Tsuruoka, d'assister à la session du Comité ou, s'il était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

3. — Comité juridique interaméricain

154. Le Comité juridique interaméricain était représenté par MM. Aja Espil et Caicedo Castilla. M. Aja Espil a pris la parole devant la Commission à la 1124e séance.

155. Il a indiqué que le Comité, dont la nouvelle structure en faisait l'un des principaux organes de l'OEA et dont le nombre des membres avait été porté à onze, s'était réuni pour la première fois en session extraordinaire, pendant le second semestre de 1970, pour examiner, à la demande expresse de l'Assemblée générale de l'OEA, la question de l'élaboration d'un ou de plusieurs projets d'instruments interaméricains sur la question des enlèvements et autres atteintes à la personne ayant des incidences sur les relations internationales. Le Comité avait pris comme point de départ une résolution de l'Assemblée générale de l'OEA qui condamne et qualifie de crimes graves de droit commun tous les actes de terrorisme, en particulier les enlèvements et le chantage qui les accompagne. Le Comité avait dû examiner un certain nombre de questions préliminaires, telle la question de savoir si lesdits actes constituaient des crimes au regard du droit interne et si, en cas d'enlèvements de diplomates, le crime intéressait au premier chef la communauté internationale ou la communauté nationale. A cet égard, le Comité avait dû se pencher sur le problème des faits illicites internationaux, et il avait tenu compte, à ce sujet, des vues exprimées en la matière par certains membres de la Commission du droit international. Le Comité avait constaté que c'étaient les aspects internationaux des crimes en question qui constituaient le fond du problème: en cas d'enlèvement d'un diplomate, par exemple, les criminels créaient un conflit international d'intérêts en amenant l'Etat d'envoi du diplomate à exercer une pression sur l'Etat de réception.

156. Le Comité avait estimé, a déclaré M. Aja Espil, que les crimes de l'une et de l'autre catégorie dont il était question dans le projet de convention à l'examen — à savoir les actes de terrorisme et la perpétration de ces crimes sur la personne de représentants d'Etats étrangers — intéressaient principalement la communauté internationale et rentraient par conséquent dans le domaine du droit international. Le Comité les avait par conséquent qualifiés de crimes de droit commun ayant des répercussions internationales, mais il n'était pas allé jusqu'à les considérer comme des crimes internationaux proprement dits. Le projet du Comité a pour objet principal de prévenir et de punir les actes de terrorisme dans la mesure où ils constituent des atteintes dirigées contre la communauté internationale et des violations des droits de l'homme.

157. A cet égard, M. Aja Espil a rappelé que les Etats membres de l'OEA avaient adopté par la suite une convention en la matière, qui ne concernait cependant que les atteintes à la vie et à l'intégrité physique des personnes auxquelles l'Etat a l'obligation d'accorder une protection spéciale conformément au droit international.

158. En ce qui concerne les travaux accomplis par le Comité en 1971, M. Aja Espil a appelé l'attention de la Commission sur une question qui avait été soulevée lorsque le Comité avait examiné son propre projet de statut. L'article 2 de ce projet stipule que les membres du Comité exercent leurs fonctions à titre personnel et précise qu'ils jouissent des privilèges et immunités énoncés dans l'article 104 de la Charte de l'OEA. Comme cet article se réfère aux représentants des Etats membres auprès des organismes de l'OEA, l'avis avait été exprimé que les membres du Comité ne jouissaient pas de ces privilèges et immunités. Toutefois, la majorité avait défendu une interprétation positive de la règle en question et déclaré que les membres du Comité représentaient les Etats membres de l'OEA dans son ensemble et devaient par conséquent jouir desdits privilèges et immunités.

159. M. Aja Espil a signalé que le Comité s'était également attaché à l'examen et à l'évaluation des conventions interaméricaines sur la propriété intellectuelle. Les pays latino-américains étant en retard sur les pays industrialisés en matière de technologie et étant essentiellement importateurs de produits et de techniques d'invention étrangère, il est nécessaire de mettre au point un système de protection de la propriété industrielle qui empêche la création de certaines situations préjudiciables à l'intérêt général, tout en favorisant un transfert intensif des techniques essentielles pour le développement accéléré de l'Amérique latine. Le Comité avait aussi examiné la question de la lettre de change et du chèque, à propos de laquelle il se tenait au courant des travaux de la CNUDCI.

160. Enfin, M. Aja Espil a mentionné que le Comité avait entrepris une étude du droit de la mer. Le premier problème auquel le Comité s'était heurté consistait à déterminer s'il existait une doctrine latino-américaine du droit de la mer. Un certain nombre de principes et de règles avaient été formulés entre 1950 et 1956, mais la question avait pris un nouvel aspect économique et social dans les Déclarations de Montevideo (mai 1970) et de Lima (août 1970), ce qui obligeait à réexaminer l'ensemble de la question. Des travaux avaient été entrepris en vue de donner corps à un nouveau concept, celui de zones maritimes spéciales au-delà de la mer territoriale sur lesquelles l'Etat riverain exercerait sa juridiction à certaines fins. L'existence de telles zones

représentait désormais une réalité reconnue par le droit international et confirmée par la pratique générale des Etats.

161. La Commission a été informée que la prochaine session du Comité, auprès duquel elle est invitée à titre permanent à envoyer un observateur, s'ouvrirait à Rio de Janeiro (Brésil) le 9 août 1971. La Commission a prié son président, M. Senjin Tsuruoka, d'assister à la session du Comité ou, s'il était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

F. — Date et lieu de la vingt-quatrième session

162. La Commission a décidé de tenir sa prochaine session à l'Office des Nations Unies, à Genève, du 2 mai au 7 juillet 1972.

G. — Représentation à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale

163. La Commission a décidé qu'elle serait représentée à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale par son président, M. Senjin Tsuruoka.

H. — Conférence commémorative Gilberto Amado

164. Au cours de l'examen du rapport de la Commission par la Sixième Commission, à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale, il a été suggéré, à propos du Séminaire de droit international [274], que, en hommage à la mémoire de l'illustre juriste brésilien Gilberto Amado, ancien membre de la Commission du droit international, on envisage la possibilité de donner son nom à une série de sessions, ou d'établir à demeure une conférence qui porterait son nom dans le cadre du Séminaire.

165. Le Gouvernement brésilien, que M. T. O. Elias, président de la Commission à la vingt-deuxième session, a consulté par l'intermédiaire de M. Sette Câmara, a accueilli favorablement cette idée et a offert son appui financier, dont le montant initial s'élèvera à 3 000 dollars des Etats-Unis pour le prochain exercice, la procédure budgétaire ne lui permettant pas de prendre des engagements à long terme.

166. La question a été examinée à la 1146e séance, et la Commission du droit international a accepté, sur la proposition de M. Elias, que la commémoration prenne la forme d'une conférence annuelle à laquelle seraient conviés les membres de la Commission, les participants à la session du Séminaire de droit international, et environ vingt-cinq autres spécialistes du droit international, y compris les membres du secrétariat de la Commission. La première conférence serait donnée par un ancien membre ou un membre en exercice de la Commission.

167. La somme offerte par le Gouvernement brésilien serait versée au fonds d'affectation spéciale créé pour les bourses octroyées au Séminaire et servirait à financer l'exécution du programme, y compris la publication en anglais, en espagnol et en français du texte de la conférence annuelle. Une modeste rétribution serait versée au conférencier et ses frais de voyage lui seraient remboursés.

168. Un comité consultatif composé de M. Ago, M. Elias, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Sette Câmara, M. Tabibi, sir Humphrey Waldock et M. Yasseen a été créé pour examiner les questions que pose l'organisation de la conférence annuelle.

169. L'avis a aussi été exprimé que, lorsque le texte de la première conférence serait publié, il conviendrait de rappeler la contribution de Gilberto Amado dans le domaine de la codification du droit international, notamment dans les organes de l'ONU comme la Commission pour le développement progressif du droit international et sa codification, la Sixième Commission et la Commission du droit international.

I. — Séminaire de droit international

170. En application de la résolution 2634 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 12 novembre 1970, l'Office des Nations Unies à Genève a organisé au cours de la vingt-troisième session de la Commission une septième session du Séminaire de droit international destiné à des étudiants avancés de cette discipline et à de jeunes fonctionnaires d'administrations nationales dont les tâches comprennent habituellement l'examen de questions de droit international.

171. Le Séminaire a tenu, entre le 10 et le 28 mai 1971, douze réunions, consacrées à des conférences suivies de débats, la dernière séance étant réservée à une évaluation de la session du Séminaire par les participants.

172. Vingt-trois étudiants venant de pays différents ont participé au Séminaire; ils ont également assisté pendant cette période à des séances de la Commission et ont eu la possibilité de bénéficier des facilités offertes par la Bibliothèque du Palais des Nations.

173. Neuf membres de la Commission (M. Ago, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Elias, M. Kearney, M. Reuter, M. Ustor et M. Yasseen), le Conseiller juridique du BIT (M. Wolf) et un membre du Secrétariat (M. Raton, administrateur hors classe au Cabinet du Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève) ont généreusement prêté leur concours en qualité de conférenciers. Les conférences ont porté sur divers sujets se rattachant aux travaux passés ou présents de la Commission du droit international: responsabilité des Etats, missions spéciales, succession d'Etats, accords entre Etats et organisations internationales, et aspects juridiques récents du droit de la mer. D'autres conférences ont traité de la question de la Namibie devant la Cour internationale de Justice et du problème de la révision de la Charte devant l'Assemblée générale. Enfin, le droit commercial international a fait l'objet de deux conférences, l'une sur les travaux de la CNUDCI et

[274] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 121.

l'autre sur le CAEM. Le Conseiller juridique du BIT a parlé de l'OIT et des conventions internationales du travail.

174. Le Séminaire n'a occasionné aucune dépense à l'ONU, celle-ci ne contribuant pas aux frais de voyage et de subsistance des participants. Comme lors des précédentes sessions, les Gouvernements du Danemark, de la Finlande, d'Israël, de la Norvège, des Pays-Bas, de la République fédérale d'Allemagne et de la Suède et, pour la première fois, le Gouvernement suisse ont offert des bourses à des participants venant de pays en voie de développement. Dix candidats ont été choisis comme bénéficiaires de ces bourses, et en outre trois boursiers de l'UNITAR ont également été admis au Séminaire. L'octroi de bourses permet d'améliorer de façon notable la répartition géographique des participants et de faire venir de pays éloignés des candidats méritants qui, pour des raisons uniquement pécuniaires, ne pourraient autrement participer à la session. Il est donc souhaitable que l'on puisse compter sur la générosité renouvelée des gouvernements précités.

175. En application de la résolution 2634 (XXV) de l'Assemblée générale, la langue espagnole a été utilisée comme langue de travail au cours de la session. Enfin, tenant compte des vœux exprimés au cours des débats de la Sixième Commission, trois jeunes diplomates ayant participé aux travaux de cette commission ont été admis à la présente session du Séminaire.

176. La Commission a adressé ses félicitations, en particulier à M. Raton, pour l'excellente organisation du Séminaire, le niveau élevé des discussions et les résultats obtenus. Elle a recommandé de continuer d'organiser ce séminaire à l'occasion de ses sessions.

ANNEXES

ANNEXE I

Observations des Etats Membres, de la Suisse, et des secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA sur le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, adopté par la Commission du droit international à ses vingtième, vingt et unième et vingt-deuxième sessions *

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
A. Observations des États Membres	
Australie	377
Autriche	379
Belgique	379
Canada	382
Chypre	385
Danemark	386
Equateur	386
Espagne	388
Etats-Unis d'Amérique	392
Finlande	395
France	397
Hongrie	401
Israël	401
Japon	405
Madagascar	408
Maurice	409
Nouvelle-Zélande	409
Pakistan	409
Pays-Bas	410
Pologne	417
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	418
Suède	422
Turquie	427
Union des Républiques socialistes soviétiques	428
Yougoslavie	428
B. Observations de la Suisse	430
C. Observations des secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA	
1. Organisation des Nations Unies	435
2. Organisation internationale du Travail	437
3. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	439
4. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	440
5. Organisation mondiale de la santé	442
6. Banque internationale pour la reconstruction et le développement	445
7. Association internationale de développement	447
8. Société financière internationale	447
9. Fonds monétaire international	447
10. Union postale universelle	448
11. Union internationale des télécommunications	449
12. Organisation météorologique mondiale	452
13. Agence internationale de l'énergie atomique	453

* Les observations contenues dans la présente annexe ont été distribuées à l'origine sous les cotes A/CN.4/221 et Corr.1 et Add.1, A/CN.4/238 et Add.1 et 2, A/CN.4/239 et Add.1 à 3, et A/CN.4/240 et Add.1 à 7.

A. — OBSERVATIONS DES ÉTATS MEMBRES

Australie

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 19 JANVIER 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

1. Le Gouvernement australien félicite la Commission du droit international des résultats de ses travaux relatifs au projet d'articles sur les relations entre les Etats et les organisations internationales [1]. Il a étudié ce projet avec intérêt et, au stade actuel des travaux, il tient à présenter les observations ci-après.

Observations générales

2. Le Gouvernement australien estime que le projet est trop long et qu'il contient, parfois, des répétitions inutiles: peut-être les rédacteurs pourraient-ils procéder plus souvent par voie de référence. La Commission pourrait également réexaminer les définitions contenues dans les *articles 1, 51 et 78* en vue de les fusionner, le cas échéant.

3. De fort nombreuses dispositions, notamment beaucoup de traités internationaux, traitent déjà des relations entre les Etats et les organisations internationales: les deux Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées [2] revêtent une grande importance en tant que précédent en la matière, car les normes qu'elles établissent sont largement considérées, depuis longtemps, comme étant appropriées aux relations entre les Etats et les organisations internationales. Il conviendrait de tenir dûment compte de la pratique ainsi établie. Le Gouvernement australien constate avec satisfaction que les *articles 3 et 5* préservent cette pratique et reconnaissent qu'il pourrait être nécessaire de conclure à l'avenir des accords avec certaines organisations en particulier. La diversité des organisations internationales justifie la diversité des dispositions régissant les fonctions et le statut de ces organisations: néanmoins, ces dispositions se sont généralement inspirées du principe de l'intérêt des fonctions exercées, principe qui est énoncé à l'Article 105 de la Charte des Nations Unies. Le Gouvernement australien a toujours estimé qu'il importait d'accorder une place de premier plan à cet important principe dans les travaux visant à déterminer l'étendue des privilèges et des immunités reconnus dans le domaine international et, à son avis, le présent projet d'articles ne devrait pas s'en écarter. Sinon, les chances seraient compromises de voir lesdits articles bénéficier d'une large adhésion. On constate déjà, dans de nombreux pays, et tant de la part du public que des parlementaires, la manifestation d'une certaine hostilité à l'égard de la prolifération des organisations et des personnes qui jouissent de privilèges spéciaux, même relativement modestes tels que ceux qui ont été acceptés jusqu'ici.

4. Le Gouvernement australien constate avec satisfaction que les projets d'articles sont limités à des organisations internationales à caractère universel. Cependant, comme on le relève ci-après à propos des délégations d'Etat à des organes ou à des conférences, cette restriction elle-même n'empêche pas lesdits articles d'être applicables à un très grand nombre de conférences internationales.

5. Du paragraphe 2 du commentaire de la Commission relatif à l'*article 22*, il ressort que la question des organisations internationales qui deviendraient parties au projet d'articles constitue une question distincte, qui sera examinée ultérieurement. Le Gouvernement australien est d'avis qu'il s'agit là d'une question de principe importante qu'il conviendrait de trancher dès maintenant, car la forme définitive du projet d'articles dépendra dans une large mesure de la question de savoir si les organisations internationales y seront parties et si elles seront titulaires d'obligations — et donc de droits — au regard de ces articles.

Missions permanentes auprès d'organisations internationales (articles 6 à 50)

6. Compte tenu du principe de l'intérêt des fonctions exercées, dont il a déjà été fait état dans les précédentes observations, le Gouvernement australien estime que ces articles sont en général satisfaisants. Ils assimilent dans l'ensemble les missions permanentes auprès des organisations internationales aux missions diplomatiques permanentes: ce raisonnement paraît judicieux.

7. Il existe pourtant une différence importante entre les missions permanentes auprès d'organisations internationales et les missions diplomatiques permanentes, à savoir que les premières supposent l'existence de trois entités (l'organisation, l'Etat hôte et l'Etat d'envoi) alors que, dans le cas des secondes, on n'en compte que deux (l'Etat hôte et l'Etat d'envoi). Le projet tend à minimiser les difficultés inhérentes à la situation d'Etat hôte, et le Gouvernement australien suggère que cet aspect de la question fasse l'objet d'un examen plus approfondi de la part de la Commission. Ainsi, aux termes de l'*article 45*, les personnes bénéficiant de privilèges et d'immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat hôte et celui de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat. Le projet d'articles ne contient aucune disposition prévoyant le cas où l'Etat hôte déclare *persona non grata* un représentant auprès d'une organisation internationale qu'il estime indésirable. Cette omission a apparemment pour objet de ne pas porter atteinte au libre exercice des fonctions assumées par les représentants auprès d'organisations internationales et de les mettre à l'abri des pressions exercées par l'Etat hôte. Il s'agit là, cela va sans dire, d'un objectif primordial, mais il reste que l'étendue des fonctions d'un représentant auprès d'organisations internationales est déterminée, dans une large mesure, par les clauses mêmes du projet d'articles, et l'on peut se poser la question de savoir si l'Etat d'envoi ne devrait pas être contraint de rappeler un représentant (ou si un Etat hôte, après consultation avec l'organisation, ne devrait pas avoir en fait le droit d'expulser un représentant) dans le cas d'une violation flagrante de la part dudit représentant des obligations qui lui incombent en vertu des articles — par exemple, en cas de violation, de la part d'un représentant auprès d'une organisation internationale, de son devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat hôte. Le projet d'articles n'a pas fait sienne cette conception, puisque c'est dans le seul cas d'une infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte qu'il oblige l'Etat d'envoi à rappeler un représentant ou à prendre d'autres mesures à son encontre. Au surplus, s'il est possible de se mettre d'accord sur les faits qui constituent une grave infraction à la législation pénale, la question de savoir si, dans un cas particulier, cette infraction est manifeste peut donner lieu à un véritable litige. En conséquence, au cas où cette disposition serait retenue, il conviendrait peut-être de choisir une autre formule.

8. En ce qui concerne la situation de l'Etat hôte, le Gouvernement australien tient à faire mention des difficultés qu'ont rencontrées

[1] Pour le texte des articles du « projet provisoire » (projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales), avec commentaires y relatifs, voir les documents suivants:

1) Articles 1 à 21 : *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 203 et suiv., doc. A/7209/Rev.1, chap. II, E;

2) Articles 22 à 50 : *Ibid., 1969*, vol. II, p. 214 et suiv., doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B;

3) Articles 51 à 116 : *Ibid., 1970*, vol. II, p. 294 et suiv., doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[2] Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies: voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15. Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées: *ibid.*, vol. 33, p. 261.

les membres de la Commission au sujet des accidents imputables à l'usage de véhicules automobiles. Ces difficultés ressortent, notamment, du commentaire de la Commission relatif à l'article 32, commentaire d'après lequel certains membres de la Commission ont été d'avis que les membres d'une mission permanente ne devraient pas bénéficier de l'immunité de la juridiction civile de l'Etat hôte dans le cas d'une action en réparation pour dommage résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles de la personne en cause. L'apparition des automobiles et la fréquence des accidents imputables à leur emploi ont entraîné, dans le monde entier, des modifications des notions juridiques traditionnelles. Certains Etats en sont même arrivés au point d'exclure toute notion de faute en ce qui concerne l'obtention d'une indemnisation dans le cas d'un dommage dû à des accidents de la circulation. Dans d'autres Etats, on n'est pas allé si loin dans la modification des concepts traditionnels, mais l'assurance y est obligatoire sous différentes formes, et le fait de ne pas s'assurer pour un dommage résultant d'un tel accident constitue un délit ou un quasi-délit. Il se pourrait que l'adoption de dispositions obligeant les représentants auprès d'organisations internationales à s'assurer en prévision d'accidents causés par les véhicules qu'ils utilisent contribue à résoudre les divergences d'opinions qui se sont fait jour à ce sujet au sein de la Commission. Si l'on retenait cette solution, il importerait, cela va sans dire, d'adopter une disposition visant à ce que les compagnies d'assurances ne puissent pas exercer librement leur droit de subrogation aux fins de faire valoir l'immunité diplomatique de l'assuré.

Missions permanentes d'observation (articles 51 à 77)

9. Les commentaires de la Commission et les observations des Etats qui n'y sont pas représentés montrent que l'*article 52* a déjà été interprété comme conférant à un Etat non membre le droit d'envoyer une mission d'observation auprès d'une organisation internationale. De l'avis du Gouvernement australien, aucun droit de ce genre ne découle de la pratique internationale: tout au contraire, les membres d'une organisation ont un droit de regard en ce qui concerne l'institution de missions d'observation. La codification de cette question mériterait un examen plus approfondi de la part de la Commission, mais il importe que celle-ci adopte ce point de vue pour juger de l'efficacité de l'article 52 et, le cas échéant, de l'utilité qu'il y aurait à le conserver.

10. Les dispositions relatives aux missions permanentes d'observation reposent manifestement sur le postulat selon lequel lesdites missions exercent des fonctions pratiquement identiques à celles des missions permanentes. On leur a donc accordé un statut, des privilèges et des immunités analogues. Le Gouvernement australien est d'avis que ce postulat n'est pas valable, et que la description d'une mission permanente d'observation qui ressort des *articles 51 et 53* ne donne pas une image fidèle de son rôle. L'expression « caractère représentatif » (article 51) est exacte dans la mesure où une mission permanente d'observation est « représentative » de l'Etat d'envoi, mais, de l'avis du Gouvernement australien, elle ne l'est pas dans la mesure où ladite mission serait censée « représenter » l'Etat d'envoi auprès de l'organisation elle-même. Une mission d'observation a pour fonctions d'observer et d'établir une liaison avec l'organisation: elle ne « représente » pas, au sens propre, l'Etat d'envoi.

11. Le projet d'articles assimile pratiquement les missions permanentes d'observation aux missions permanentes aux fins de déterminer les facilités, les privilèges et les immunités qui leur seront accordés. De l'avis du Gouvernement australien, il conviendrait que la Commission reconsidère le bien-fondé du parallèle qu'elle a ainsi établi en tenant compte des fonctions des missions permanentes d'observation et du fait que, n'appartenant pas à l'organisation, elles ne sont pas assujetties à ses règles. Pour établir une relation appropriée entre les missions permanentes et les missions permanentes d'observation, les statuts, privilèges et immunités de ces dernières devraient être considérablement réduits par rapport à ceux que prévoit le projet d'articles. Il serait peut-être approprié qu'ils soient analogues à ceux qui sont proposés ci-après en ce qui concerne les délégations d'Etats à des organes ou à des conférences.

Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences (articles 78 à 116)

12. Le Gouvernement australien fait sienne l'opinion émise par ceux des Etats qui estiment que les articles relatifs aux délégations d'Etats à des organes ou à des conférences accordent auxdites délégations des avantages bien supérieurs à ceux qui seraient effectivement nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Le nombre des conférences auxquelles ces articles seraient applicables montre toute l'importance du problème. Bien que les dispositions de ces articles n'aient trait qu'aux organisations internationales à caractère universel, elles s'appliquent également à toutes les réunions organisées sous l'égide de ces organisations. Un très grand nombre de ces réunions sont de caractère régional pour ce qui est de leurs participants ou de caractère strictement technique pour ce qui est de leurs thèmes. Pour l'année 1970, par exemple, la FAO a prévu quelque 120 conférences impliquant la participation de plus de 20 Etats hôtes. Le calendrier des conférences d'autres institutions n'est vraisemblablement pas moins chargé ou moins divers pour ce qui est des thèmes techniques. Il y aurait donc littéralement chaque année des centaines de conférences à l'occasion desquelles le vaste ensemble de privilèges et d'immunités visés dans le projet d'articles serait applicable.

13. Le Gouvernement australien s'est particulièrement préoccupé de voir combien les articles dépassent l'étendue des privilèges et des immunités qui avaient été antérieurement acceptés pour la plupart des organisations internationales. De l'étude que le Gouvernement australien a jugé utile d'entreprendre sur une trentaine de ces organisations à la lumière de sa propre législation en la matière, il ressort que les privilèges et immunités les plus importants accordés à un représentant accrédité à une conférence convoquée par une organisation internationale — ou participant à cette conférence — sont les suivants:

1) Immunité d'arrestation ou de détention de la personne du représentant.

2) Immunité de poursuites ou de toute autre forme d'action judiciaire en ce qui concerne les actes accomplis par les représentants dans l'exercice de leurs fonctions.

3) Inviolabilité de la correspondance et des documents.

4) Droit d'utiliser des codes et d'envoyer et de recevoir de la correspondance et d'autres pièces et documents par courrier ou par valise.

5) Exemption (applicable également à l'épouse du représentant) en ce qui concerne l'application de la législation relative à l'immigration, l'enregistrement des étrangers et l'obligation d'accomplir le service national.

6) Exemption des restrictions relatives à la monnaie ou au change, analogue à celle qui est accordée au représentant d'un gouvernement étranger en mission temporaire pour le compte dudit gouvernement.

7) Privilèges et immunités (autres que ceux des alinéas précédents) qui sont accordés à un envoyé, autres que l'exonération des:

a) Impôts indirects (« excise duties »);

b) Taxes sur les ventes;

c) Droits sur l'importation ou l'exportation de biens qui ne font pas partie du bagage personnel.

Le Gouvernement australien estime que ces avantages sont conformes au principe de l'intérêt des fonctions exercées; ils sont également en harmonie avec ceux qui ont été accordés dans le passé à d'autres organisations internationales.

Autriche

PREMIÈRE PARTIE ET SECTION 1 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 30 AOÛT 1969 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

On peut dire que, dans sa forme actuelle, le projet de vingt et un articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales répond au but poursuivi, qui consiste, selon les termes du paragraphe 1 du commentaire de l'article 3 rédigé par la Commission du droit international, « à déterminer le dénominateur commun et à poser les principes généraux qui régissent le droit diplomatique des relations entre Etats et organisations internationales ». En outre, on doit se féliciter de ce que les articles, et notamment les *articles 11, 16 et 17, paragraphe 3*, satisfassent aux intérêts de l'Etat hôte, et on peut espérer que la Commission continuera, au cours de la rédaction des articles non encore libellés, à accorder à ces intérêts toute l'attention qui convient.

En ce qui concerne l'*article 4*, on peut faire la remarque suivante: si le statut des missions permanentes auprès d'une organisation internationales fait l'objet d'une définition bilatérale par voie d'accord de siège entre l'Etat hôte et l'organisation intéressée, l'éventuelle convention sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, en s'appliquant aux relations entre l'Etat d'envoi d'une mission permanente, lierait ces deux Etats par voie de traité sur des questions déjà réglées par l'accord de siège en vigueur entre l'Etat hôte et l'organisation. Pour plus de clarté, il semblerait bon d'indiquer que, dans un tel cas, la convention ne modifierait pas le statut des missions permanentes intéressées (tel qu'il est défini par l'accord de siège).

L'*article 17* exige de l'organisation qu'elle communique à l'Etat hôte certaines notifications reçues des Etats d'envoi. Dans ces conditions, on peut se demander si les organisations intéressées ne devraient pas avoir la possibilité de devenir parties à la convention.

Par ailleurs, il semblerait judicieux de préciser davantage la définition de l'expression « organisation internationale de caractère universel » (*article 1er, alinéa* b).

Belgique

PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 13 NOVEMBRE 1970 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en français*]

Observations générales

La partie du projet d'articles consacrée aux missions permanentes auprès des organisations internationales se ressent de deux options assez discutables, consistant, d'une part, à dissocier ces missions du contexte à la fois plus général et plus diversifié des organisations internationales et, d'autre part, à poser en postulat que, étant accréditées auprès de celles-ci, elles n'auraient pas à recueillir l'agrément du pays hôte en ce qui concerne leur création et leur statut.

Or, cette approche théorique inverse en quelque sorte le processus de la pratique internationale dans l'instauration des missions permanentes. En effet, une organisation internationale constitue un tout fonctionnel dont le but est d'institutionnaliser la collaboration d'un groupe plus ou moins nombreux d'Etats dans un domaine plus ou moins étendu. Cette institutionnalisation se réalise essentiellement grâce à un ou plusieurs organes de décision où les représentants des Etats délibèrent collégialement, et à un organe d'exécution composé de fonctionnaires internationaux: parfois ces institutions fondamentales se complètent d'une assemblée de caractère parlementaire et d'une instance juridictionnelle.

En principe, seul le corps des fonctionnaires a un caractère permanent, et c'est pourquoi la plupart des instruments relatifs aux privilèges et immunités des organisations internationales ne traitent des représentants d'Etats que dans l'optique des facilités requises pour leur permettre, ainsi qu'à leurs collaborateurs, d'assister aux sessions des organes de délibération aux niveaux les plus variés.

L'uniformité est loin d'être réalisée en ce qui concerne ces facilités. Ainsi, l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, de même que l'article V de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, n'octroie l'immunité de juridiction aux représentants des Etats qu'en ce qui concerne leurs paroles et écrits officiels. D'autres instruments vont plus loin et parlent de privilèges et immunités dont bénéficient les agents diplomatiques de rang comparables (titre IV, article 9, du Protocole additionnel N° 1 à la Convention de coopération économique européenne du 16 avril 1948) [1]; d'autres encore se bornent à faire état des privilèges et immunités d'usage (voir le Protocole sur les privilèges et immunités des communautés européennes, du 8 avril 1965) [2].

Par ailleurs, dans le cas d'organisations présentant une importance particulière à des titres divers (politique, économique, technique, etc.), les tâches dévolues aux représentants d'Etats peuvent prendre une ampleur telle que des déplacements périodiques aux réunions ne suffisent plus.

Sans pour cela supprimer les délégations itinérantes, les nécessités pratiques imposent alors de constituer une représentation en organe permanent. Mais comme la plupart des protocoles statutaires sont muets sur cette situation *sui generis*, il s'avère indispensable de la régulariser, ce qui a lieu soit par des protocoles additionnels soit par des accords de siège conclus entre l'organisation intéressée et l'Etat hôte (*a fortiori* si celui-ci n'est pas membre de l'organisation), soit encore en vertu de règles coutumières, voire de réglementations édictées unilatéralement par l'Etat hôte. Un autre facteur intervient à ce stade, c'est qu'un Etat qui constitue une mission permanente considère qu'elle exerce dans le cadre multilatéral des fonctions de représentation équivalant à celles d'une mission diplomatique dans le cadre bilatéral. Cela se reflète d'ailleurs dans la législation interne des Etats relative aux carrières extérieures et à la hiérarchie des fonctions. Ainsi donc, à la suite d'un consensus exprès ou tacite entre l'Etat hôte et les Etats membres réalisé par le truchement de l'organisation, l'usage s'est généralisé d'octroyer le statut diplomatique aux missions permanentes des Etats auprès des organisations internationales.

Compte tenu du fait qu'une mission permanente s'intègre dans le fonctionnement global d'une organisation internationale, il eût été concevable de déterminer son statut et celui de son personnel en vertu de critères objectifs propres à cette organisation. Mais une fois décidé l'octroi du statut diplomatique, il n'est qu'une référence actuellement possible pour apprécier ce dernier, et c'est la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961 [3].

Il paraît dès lors peu conforme au droit international de décider que l'Etat hôte n'aurait aucun pouvoir en ce qui concerne l'agrément, la déclaration de *persona non grata* et la réciprocité, ce qui aurait pour conséquence que les missions permanentes bénéficieraient de tous les avantages du régime diplomatique tout en échappant aux

[1] Voir *Revue générale de droit international public*, Paris, Pédone, t. LII, 1948, p. 514.

[2] Voir *Traités instituant les communautés européennes: Traités portant révision de ces traités — Documents annexes*, Office des publications officielles des communautés européennes, 1971, p. 769.

[3] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

mesures de sauvegarde qui lui sont associées. Une telle position est d'ailleurs contraire aux accords de siège et conventions qui traitent de la question (par exemple, l'article V de l'Accord du 26 juin 1947 entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique [4], l'article 11 de la Convention du 11 mai 1955 sur le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international [5]). En définitive, c'est l'Etat hôte qui octroie les privilèges, et il faut donc pouvoir concilier les deux aspects que révèle une analyse objective de la situation *sui generis* évoquée ci-dessus: d'une part le caractère représentatif d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale, et d'autre part l'octroi du statut diplomatique par l'Etat hôte, aux termes d'une décision qui peut d'ailleurs être multilatérale.

Il faut souligner qu'un tel statut est souvent reconnu au chef de l'exécutif d'une organisation internationale, mais qu'ici l'Etat hôte peut s'exprimer grâce à des procédures institutionnelles tant vis-à-vis de sa nomination que de la levée de son immunité.

Etant donné l'hétérogénéité des statuts des organisations internationales, l'idéal serait d'en rechercher la synthèse dans un statut type, qui, à côté des questions ayant trait aux observateurs des missions d'Etats tiers, de même qu'aux délégués aux sessions et aux conférences, etc., déterminerait pour les missions permanentes des modalités de création dont toute automaticité serait exclue.

C'est dans une telle perspective que les articles du projet seront passés en revue.

Observations sur les projets d'articles

Titre et champ d'application

L'expression « représentants d'Etats » est générale, ce qui incidemment montre bien que les missions permanentes s'incorporent fonctionnellement dans un cadre plus vaste et qu'une approche extrinsèque de leur statut ne se justifie pas.

PREMIÈRE PARTIE. — Dispositions générales

Article 1er

Alinéas *g* et *h* — L'emploi de l'expression « personnel diplomatique » souligne bien l'assimilation d'usage en droit international et en droit interne du statut d'une mission permanente à celui d'une mission diplomatique. Cela équivaut à une référence explicite à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de 1961.

Si la conséquence n'en est pas l'octroi pur et simple du régime prévu par cette convention aux personnes concernées, la confusion des terminologies devrait être évitée, et le fait d'inclure des experts et conseillers parmi ces personnes n'y change rien.

Article 2

1. Les articles ne s'appliqueraient qu'aux « organisations internationales à caractère universel », qui, selon l'article 1er, alinéa *b*, seraient celles dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale. C'est à la fois trop limitatif et trop vague.

En effet, une organisation à vocation universelle peut fort bien ne pas nécessiter de représentations permanentes, alors qu'une organisation régionale peut les rendre indispensables. Dès lors, le caractère universel n'est nullement relevant, et c'est uniquement le critère fonctionnel de même que le consensus des Etats intéressés qui doivent prévaloir.

Par ailleurs, si la portée des articles se circonscrit pratiquement à l'ONU et aux organisations visées à l'Article 57 de la Charte des Nations Unies, il suffirait de régler la question des missions permanentes dans des protocoles additionnels aux instruments relatifs aux privilèges et immunités de ces institutions.

2. A partir du moment où la portée du projet se limite aux organisations universelles, il est bien évident que la matière des organisations régionales lui échappe complètement. L'alinéa 1 de l'article 2 est donc inutile, et ne fait que mettre en évidence la difficulté, manifestée par les articles 3, 4 et 5, à concilier le projet avec la réalité des relations internationales dans ce domaine.

Article 3

Toute organisation internationale est régie par son acte constitutif ou des protocoles annexés à ce dernier. La diversité des statuts des organisations est un fait qui rend malaisé de légiférer *in abstracto*, en dehors de tout critère fonctionnel. Il est d'ailleurs significatif de lire au paragraphe 5 du commentaire de cet article que les « règles pertinentes de l'Organisation » visent aussi bien les actes constitutifs, les résolutions de l'organisation ou la pratique suivie par elle.

Quant à la question des « membres associés » ou des « représentants autres que les représentants d'Etats » (par exemple employeurs et travailleurs), elle semble assez étrangère à l'instauration d'une mission permanente.

Articles 4 et 5

Le maintien des accords existants et la possibilité de dispositions différentes rendent illusoire tout caractère liant des textes en projet. Une convention sur les missions permanentes n'aurait au plus qu'un caractère indicatif ou supplétif, ce qui plaide plutôt en faveur d'un statut type ou d'un code exemplatif des organisations internationales.

DEUXIÈME PARTIE, SECTION 1. — Missions permanentes en général

Article 6

Tel qu'il est rédigé, cet article sur l'établissement de missions permanentes comporte une automaticité à l'égard de l'Etat hôte. Il implique aussi un danger de prolifération de ces missions en dehors de toute nécessité objective. Or, la création de missions permanentes doit découler des statuts de l'organisation ou d'une décision acquise lors d'une procédure organique permettant à l'Etat hôte de s'exprimer, ou encore d'un arrangement avec celui-ci. Cela est d'ailleurs corroboré par une déclaration reprise au commentaire (paragraphe 4) selon laquelle le statut des délégations permanentes découle de textes législatifs internes, de traités internationaux tels qu'accords de siège, ainsi que de règles coutumières.

A noter encore que l'article ne mentionne pas les missions permanentes d'Etats tiers.

Article 7

Si les fonctions énumérées sont bien du ressort des missions permanentes, elles le sont tout autant de la catégorie plus large des représentants d'Etats. Si, en effet, ces missions relèvent de ce qu'il est convenu de dénommer « diplomatie multilatérale », celle-ci ne leur est toutefois pas spécifique.

Articles 8 et 9

L'hypothèse d'une affectation d'un représentant permanent comme membre d'une autre mission, de même que celle de l'affectation d'un membre d'une mission permanente comme chef d'une mission diplomatique auprès de l'Etat hôte, paraît peu compatible avec les règles de préséance et de hiérarchie.

Article 10

En matière diplomatique, l'Etat accréditaire est en droit de refuser son agrément à la nomination d'un chef de mission et de déclarer certaines personnes inacceptables. Le contrôle de l'Etat hôte doit

[4] *Ibid.*, vol. 11, p. 11.

[5] Union de l'Europe occidentale, *Traité de Bruxelles, amendé par le Protocole modifiant et complétant le Traité de Bruxelles, signé à Paris le 23 octobre 1954 — Textes du Traité, des protocoles et d'autres documents concernant l'Union de l'Europe occidentale*, Londres, Secretariat-General of Western European Union, 1958, p. 62.

pouvoir s'exercer en matière de missions permanentes suivant certaines modalités propres à la structure des organisations internationales. Ainsi, il devrait être clair qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'une accréditation *stricto sensu* auprès de l'organisation internationale, mais d'une désignation communiquée par celle-ci à l'Etat hôte, qui pourrait alors s'y opposer.

Article 11

Une fois admis l'octroi du statut diplomatique aux missions permanentes, il n'existe aucune raison majeure de s'écarter des règles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Articles 12, 13 et 14

La question de la vérification des pouvoirs n'est nullement particulière aux missions permanentes. De plus, la référence à la pratique suivie dans l'organisation montre bien qu'il s'agit d'une matière relevant essentiellement du statut de cette dernière. A cet égard, il apparaît aussi trop restrictif de n'envisager que les traités entre les Etats membres et l'organisation: la catégorie des traités conclus sous les auspices de celle-ci peut être autrement vaste et importante.

Article 15

Puisque la composition d'une mission permanente est la même que celle d'une mission diplomatique, on peut se demander s'il n'eût pas été plus expédient d'annexer quelques articles spécifiques sur les missions permanentes à la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 16

En ce qui concerne l'effectif de la mission permanente, le droit d'intervention de l'Etat hôte doit être reconnu et pouvoir s'exercer suivant certaines modalités.

Articles 17 et 18

Mutatis mutandis, il s'agit des articles correspondants de la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 19

Sur la référence à la pratique suivie dans l'organisation, voir ci-dessus les observations relatives aux articles 12, 13 et 14.

Article 20

Cet article est inutile et de nature à créer des difficultés. Il va de soi qu'en principe une mission permanente ne doit s'établir qu'à proximité du siège de l'organisation. Quant aux cas où les fonctions de représentation auprès de l'organisation intéressée sont dévolues à une mission diplomatique ou à une mission permanente auprès d'une autre organisation dans le pays hôte ou dans un pays tiers, ils sont réglés par les articles 8 et 9 du projet.

Article 21

Cet article reprend en substance l'article correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques en ce qui concerne l'usage de l'emblème national. On peut d'ailleurs se poser la question de savoir si les ajouts qui apparaissent par rapport aux articles de cette convention, bien loin d'être exigés par le caractère des missions permanentes, ne devraient pas plutôt s'interpréter comme des tentatives, valables en soi, de corriger certaines déficiences ou de combler certaines lacunes de ladite convention.

Article 22

Prévoir l'immixtion de l'organisation dans l'octroi de facilités et privilèges non pas fixés par les règles pertinentes de celle-ci, mais découlant du statut diplomatique que l'Etat hôte s'est engagé à octroyer, paraît peu conforme aux usages internationaux.

Articles 23 et 24

Comme il est dit ci-dessus, l'intervention de l'organisation doit se limiter à la stricte application de ses règles statutaires, budgétaires et administratives. Quant aux conséquences de l'octroi du statut diplomatique, elles doivent conserver un caractère bilatéral.

Articles 25 à 33

Ces articles ne font que reprendre la substance des articles correspondants de la Convention sur les relations diplomatiques. Comme il est dit ci-dessus, des ajouts du genre de celui qui figure à l'article 25, paragraphe 1, en ce qui concerne la présomption de consentement du représentant permanent en cas de sinistre, auraient fort bien pu figurer dans cette convention, comme c'est d'ailleurs le cas dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963 [6].

La rédaction du paragraphe 2 de l'article 31 de cette dernière convention est d'ailleurs de loin préférable à celle qui est proposée dans le présent projet, la sécurité publique étant une notion susceptible d'acceptions très larges.

Remarque similaire pour la disposition du paragraphe 1, *d*, de l'article 32, sur l'exception à l'immunité de juridiction en cas de dommage résultant d'un accident de la circulation. Cette clause est certainement fort intéressante, mais ici encore le problème est de savoir si elle n'aurait pas dû figurer dans la Convention sur les relations diplomatiques. En effet, s'il importe de ne pas privilégier les représentations permanentes au-delà de ce qui est prévu pour les missions diplomatiques, on peut se demander s'il est équitable de corriger le statut dont bénéficient ces dernières par des adjonctions qui ne joueraient qu'au détriment des premières. Par ailleurs, la notion de fonctions officielles peut donner lieu à des interprétations extensives et mériterait d'être précisée.

Article 34

Cet article, qui reprend le dispositif de la résolution II (Examen des demandes privées) annexée à la Convention sur les relations diplomatiques [7], n'apporte rien de plus que la recommandation contenue dans ladite résolution, puisqu'en fin de compte il repose sur la libre appréciation et sur le bon vouloir de l'Etat d'envoi.

Articles 35 à 43

Ces articles ne constituent qu'une transcription des dispositions correspondantes de la Convention sur les relations diplomatiques ou, pour l'article 39, de son Protocole concernant l'acquisition de la nationalité.

Quant au paragraphe 1 de l'article 41, il laisse subsister une erreur rédactionnelle de cette convention, d'ailleurs corrigée à l'article 71 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires: il faut lire en effet « ... ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité personnelle pour les actes officiels... ».

Article 44

Cet article sur la non-discrimination est inacceptable s'il ne ménage pas le principe de réciprocité. Il est en effet difficilement admissible que la mission permanente d'un Etat d'envoi puisse bénéficier d'un statut plus favorable que celui de la mission diplomatique de ce même Etat, étant bien entendu que les avantages qui découlent de la qualité de représentant d'Etat en vertu des règles statutaires de l'organisation doivent être sauvegardés en tout état de cause.

---

[6] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 261.

[7] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: 62.X.1), p. 100.

Si le statut de représentant d'Etat comme tel doit s'apprécier selon lesdites règles, par contre le statut diplomatique relève des relations entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi.

Article 45

Le paragraphe 2 de cet article, sur le rappel par l'Etat d'envoi d'une personne privilégiée en cas d'infraction grave, n'est pas suffisant. L'Etat hôte doit pouvoir la déclarer *persona non grata*.

Quant à la dernière phrase de ce paragraphe, elle réinstaure le principe d'exterritorialité, cependant abandonné par la Convention sur les relations diplomatiques.

Articles 46 à 49

Ces articles n'ajoutent rien aux dispositions similaires de la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 50

Cet article (qui ne prévoit que des consultations pour solutionner les questions litigieuses) n'est pas complet et devrait, le cas échéant, être incorporé dans une disposition plus détaillée ou un protocole sur le règlement des différends.

Canada

a) *PREMIÈRE PARTIE ET SECTION 1 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 15 JANVIER 1970 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Nous avons pris note de ce que, dans ces articles, la Commission a cherché à poser certains principes généraux, tout en veillant au respect des accords présents et futurs entre les Etats et les organisations internationales. D'une façon générale, le Canada juge satisfaisant le projet d'articles provisoire. Nous souhaiterions néanmoins présenter quelques observations particulières, relatives à certains articles traitant principalement de la position de l'Etat hôte.

Nous avons étudié avec un intérêt particulier les *articles 10 et 11*, qui concernent la nomination des membres de la mission permanente. L'article 11 exige de l'Etat d'envoi qu'il obtienne le consentement de l'Etat hôte avant de procéder à la nomination d'un représentant ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente, lorsque ledit représentant ou ledit membre est un ressortissant de l'Etat hôte. Peut-être conviendrait-il d'étudier plus avant l'adoption d'une disposition reconnaissant le droit de l'Etat d'envoi de nommer des ressortissants de l'Etat hôte comme membres de la mission permanente; par contre, le pays hôte aurait le droit de définir les privilèges et les immunités qu'il reconnaîtrait dans ce cas à ses propres ressortissants. A cet égard, peut-être importerait-il également d'examiner le position des immigrants propriétaires fonciers ou des résidents permanents de l'Etat hôte, dont la situation pourrait être assimilée à celle des ressortissants.

L'actuel projet d'articles ne contient pas de disposition permettant à l'Etat hôte d'exiger le départ de son territoire d'un membre de la mission permanente. Selon nous, il conviendrait d'examiner l'utilité d'une disposition semblable à celle contenue dans l'article IV (section 13, par. *b*, al. 1 à 3) de l'Accord de siège entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique.

Dans sa forme actuelle, l'*article 15* ne reconnaît pas explicitement la pratique, de plus en plus fréquente de la part des Etats, de nommer un représentant permanent adjoint ou associé. Il nous semblerait souhaitable d'inclure dans cet article une disposition aux termes de laquelle le « représentant permanent adjoint ou associé » bénéficierait du statut de représentant permanent en l'absence de ce dernier.

L'*article 16*, qui concerne l'effectif de la mission permanente, s'efforce de tenir compte des intérêts respectifs de la mission, de l'organisation internationale et de l'Etat hôte. Le Canada s'associe pleinement à la suggestion relative à l'inclusion d'une disposition prévoyant une consultation entre l'Etat hôte, l'Etat d'envoi et l'organisation internationale en ce qui concerne l'application de l'article 16 et d'autres articles. Le Canada note avec satisfaction que la Commission envisage de rédiger un article de portée générale concernant le règlement des différends.

Enfin, nous suggérons que l'*article 19* soit révisé de manière à spécifier la langue dans laquelle serait établi l'ordre alphabétique auquel cette disposition se réfère, ce qui lèverait l'incertitude que le libellé actuel laisse subsister.

b) *SECTION 2 DE LA DEUXIÈME PARTIE ET TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 20 JANVIER 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

DEUXIÈME PARTIE — Missions permanentes auprès d'organisations internationales

Observations générales

D'une façon générale, les articles 22 à 50 accordent aux missions permanentes un statut voisin de celui dont jouissent les missions diplomatiques. Pour l'essentiel, ils paraissent satisfaisants pour le Canada. Il existe toutefois certains articles, qui ont essentiellement trait à la situation de l'Etat hôte, au sujet desquels le Canada souhaiterait faire quelques observations sur la base de l'expérience qu'il a recueilli en tant qu'Etat hôte de l'une des institutions spécialisées de l'ONU.

Observations sur les projets d'articles

Article 25

Le paragraphe 1 de l'article 25 sanctionne l'inviolabilité des locaux de la mission et stipule que les agents de l'Etat hôte ne sont autorisés à y pénétrer qu'après avoir obtenu le consentement du représentant permanent.

Ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique « et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du représentant permanent ». Dans les cas où la sécurité publique est gravement menacée, la disposition interdisant aux agents de l'Etat hôte de pénétrer dans les locaux de la mission pour éliminer ou contenir ce danger, sauf avec le consentement exprès du représentant permanent et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir ce consentement, est peut-être trop restrictive et pourrait plutôt être fondée sur le critère du caractère raisonnable des efforts déployés pour obtenir le consentement du représentant permanent.

Article 26

Sous sa forme actuelle, cet article paraît acceptable pour le Canada depuis qu'une définition du terme « locaux de la mission permanente » a été ajoutée à l'article 1er, comme cela est indiqué

dans le rapport de la Commisssion sur les travaux de sa vingt et unième session [1].

L'inclusion dans cet article des dispositions du paragraphe 2 continue d'être importante. Il semble que les résidents de l'Etat hôte devraient être soumis aux impôts fonciers, comme ceux qui sont prélevés par les municipalités, sur les immeubles qui leur appartiennent, même lorsqu'ils les louent à bail à des membres de missions permanentes.

Article 30

Il conviendrait d'étudier la possibilité d'ajouter à l'article un deuxième paragraphe ainsi conçu:

« Ce principe n'exclut pas, en ce qui concerne le représentant permanent, les mesures de légitime défense ou, dans des circonstances exceptionnelles, les mesures visant à l'empêcher de commettre des crimes ou des infractions graves. »

Article 35

Cet article paraît être satisfaisant. Cependant, il pourrait être nécessaire de préciser que l'exemption de la législation sur la sécurité sociale de l'Etat hôte conférée par cet article ne s'étend pas à une exemption des taxes de sécurité sociale de caractère indirect, et n'est donc pas en contradiction avec l'intention de l'alinéa *a* de l'article 36, qui autorise l'Etat hôte à prélever des impôts indirects.

Article 36

Il semble que le Comité de rédaction pourrait peut-être envisager de remanier la phrase introductive de cet article afin de préciser, dans le texte anglais, que l'expression « personal or real, national, regional or municipal » s'applique à « dues » ainsi qu'à « taxes ».

L'alinéa *a* de cet article est acceptable, mais une autre solution pourrait consister à remplacer le texte par la phrase suivante:

« Des impôts indirects incorporés dans le prix des marchandises ou des services, qu'ils soient facturés séparément ou non. »

A l'alinéa *b*, il conviendrait peut-être de remplacer le membre de phrase « à moins que la personne en cause ne les possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission permanente » par les mots « sous réserve des dispositions de l'article 26 », afin d'éviter que cette exemption ne soit élargie à l'excès.

A l'alinéa *d*, il semble que le membre de phrase « et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat hôte », qui est virtuellement identique à la disposition correspondante de l'alinéa *d* de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, soit moins satisfaisant que le texte de l'alinéa *d* de l'article 49 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, qui parle

« Des impôts et taxes sur les revenus privés, y compris les gains en capital, qui ont leur source dans l'Etat de résidence [Etat hôte], et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales ou financières situées dans l'Etat de résidence [Etat hôte]. »

A l'alinéa *f*, le Canada préférerait que les mots « en ce qui concerne les biens immobiliers » soient supprimés.

Article 38

Dans le texte anglais de l'alinéa *b* du paragraphe 1, il y a lieu de supposer que l'adjectif « his » doit s'entendre aussi bien du représentant permanent que de tout membre du personnel diplomatique.

Article 40

Il convient de noter que le membre de phrase « ou n'y aient pas leur résidence permanente » ne figure pas au paragraphe 1 de l'article. Dans ces conditions, il convient d'ajouter les mots « ou n'y aient pas leur résidence permanente » après les mots « pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat hôte ».

Article 42

Il conviendrait de modifier le paragraphe 1 de l'article 42. En effet, aux termes du texte actuel, une personne pourrait bénéficier de privilèges et immunités dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte par l'organisation ou par l'Etat d'envoi. Ce paragraphe crée une relation artificielle entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi. Par conséquent, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de ne tenir compte que de la notification adressée par l'organisation.

Les biens meubles appartenant à un membre de la mission permanente ou à un membre de sa famille, visés au paragraphe 4, ne doivent pas être interprétés comme s'étendant aux biens présentant un caractère d'investissement.

Article 48

La dernière phrase de l'article, aux termes de laquelle l'Etat hôte est tenu de mettre à la disposition des personnes jouissant des privilèges et immunités les moyens de transport nécessaires pour leurs biens, peut faire peser une obligation excessive sur l'Etat hôte. Aussi conviendrait-il de la remplacer par la disposition ci-après:

« En cas de circonstances exceptionnelles, il s'efforce, par tous les moyens en son pouvoir, d'obtenir les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour les effets personnels qui paraissent raisonnables eu égard aux circonstances. »

Article 50

La première partie de l'article devrait être remaniée de façon à lire: « Si une question surgit entre un Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation... ». Ainsi, toutes les questions qui peuvent surgir seront couvertes par les dispositions de l'article. Tel que cet article est actuellement rédigé, seules les questions qui peuvent se présenter entre l'Etat hôte et un Etat d'envoi peuvent faire l'objet de consultations conformément à l'article 50.

TROISIÈME PARTIE — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Observations générales

Le Canada convient que les articles 51 à 77 doivent contenir des éléments de droit international nouveaux et ne pas se borner à codifier des règles de droit existantes. Toutefois, comme le rôle des missions d'observation n'est pas de représenter, mais d'observer, le Canada estime qu'une mission permanente d'observation ne doit pas être placée sur un pied d'égalité avec une mission permanente. Ainsi, la référence aux articles sur les missions permanentes qui est faite dans les articles 65 à 77 devrait-elle avoir un caractère plus restrictif. Les privilèges et immunités accordés aux missions permanentes d'observation doivent se borner aux facilités nécessaires pour l'accomplissement de leurs fonctions.

Observations sur les projets d'articles

Article 51

Le Canada estime que la teneur de l'article 51 est dans l'ensemble acceptable. Il propose toutefois que la Commission examine attentivement la possibilité d'éliminer le chevauchement de l'article 51 avec l'article 1er.

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 14.

Quant à l'alinéa *a* de l'article 51, la Canada estime que la définition de la « mission permanente d'observation » devrait bien faire ressortir que le rôle de ce genre de mission est d'« observer » et non pas de « représenter », et que le rôle de l'« observateur permanent » visé à l'alinéa *b* serait donc évidemment d'*observer* et non pas de représenter.

Article 52

L'article 52 est dans l'ensemble acceptable pour le Canada. Toutefois, il est entendu que cet article ne confère pas automatiquement le droit d'établir une mission permanente d'observation. Dans les cas où il n'y a pas de pratique généralement reconnue concernant l'établissement de missions d'observation, cet établissement fera l'objet d'un arrangement entre l'Etat d'envoi, l'organisation et l'Etat hôte.

Article 53

Conformément aux observations faites sur les alinéas *a* et *b* de l'article 51, le Canada estime que l'expression « à négocier, le cas échéant, avec l'Organisation, et à représenter l'Etat d'envoi à l'Organisation » devrait être remaniée ou supprimée, afin de bien préciser que les fonctions d'une mission permanente d'observation ne consistent pas à représenter.

Article 56

On propose de remanier la dernière phrase de l'article de la façon suivante: « Ils peuvent être choisis parmi les ressortissants ou les résidents permanents de l'Etat hôte avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer. »

Article 57

Compte tenu de la position d'une mission d'observation par rapport à celle d'une mission permanente, le paragraphe 1 de l'article 57 pourrait être formulé en termes moins rigoureux et remanié de la façon suivante:

> « Les pouvoirs de l'observateur permanent émanent soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit d'un autre ministre compétent... ».

Au paragraphe 2, après « observateur permanent », il faudrait modifier le texte de la façon suivante: « agira en qualité d'observateur auprès d'un ou de plusieurs organes de l'Organisation lorsque cela est permis ».

Article 58

Compte tenu des fonctions d'une mission d'observation, on propose de remplacer, au paragraphe 1, le mot « représentant » par les mots « étant autorisé par ».

Le titre de l'article devrait être le suivant: « Pleins pouvoirs en ce qui concerne la conclusion des traités ».

Article 59

L'article devrait comprendre, au paragraphe 1, une disposition en vertu de laquelle l'observateur permanent associé ou adjoint bénéficie du statut d'observateur permanent lorsque ce dernier est absent.

Le Canada note avec satisfaction que le paragraphe 2 fait état de la différence entre les privilèges et immunités des différentes catégories de personnel en délégation.

Article 60

Le Canada souhaiterait que l'on déplace l'article 50 de manière qu'il s'applique aussi bien à l'article 60 qu'à l'article 16, c'est-à-dire aussi bien à une mission permanente d'observation qu'à une mission permanente.

Article 62

Etant donné que le titre de « chargé d'affaires *ad interim* » correspond à des fonctions bien établies, l'emploi de ce terme risque d'induire en erreur. C'est pourquoi le Canada préférerait que l'on emploie l'expression « observateur permanent par intérim », de préférence à l'expression « chargé d'affaires *ad interim* », pour désigner la personne chargée de remplacer l'observateur permanent.

Article 64

D'une manière générale, le Canada pense que l'expression « usage de l'emblème » est suffisante.

Article 65

Le Canada accueille avec satisfaction et approuve la déclaration faite par le Président de la Commission du droit international à la Sixième Commission selon laquelle:

> « La Commission [. . .] ne perdrait pas non plus de vue [. . .] la suggestion qui a été faite par diverses délégations pour que soient réétudiés les articles 65 à 75 à la lumière de la théorie fonctionnelle des privilèges et immunités [2] ».

Les observations du Canada sur les articles 66 à 75 sont formulées à titre purement indicatif, compte tenu d'une révision éventuelle de ces articles de nature à faire ressortir davantage le différence entre une mission permanente et une mission d'observation.

Article 67

Le Canada estime que, du moment que les fonctions des membres d'une mission permanente d'observation diffèrent à certains égards des fonctions des membres d'une mission permanente, l'article 67 devrait être plus explicite à ce sujet.

Il propose par conséquent que, au lieu de renvoyer aux dispositions des articles 25, 26, 27, 29 et du paragraphe 1, *a*, de l'article 38, on reprenne, *mutatis mutandis*, les dispositions des articles 31, 32, 33, 35 et du paragraphe 1, *a*, de l'article 50 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

Article 68

On propose l'application des dispositions de l'article 34 de la Convention sur les relations consulaires au lieu des dispositions de l'article 28 du projet.

Article 69

Comme pour l'article 68, le Canada propose qu'au lieu de renvoyer aux dispositions de l'article 30 du projet le paragraphe 1 de l'article 69 reprenne les dispositions de l'article 40 de la Convention sur les relations consulaires, et qu'après le texte de l'article 40 de cette convention on ajoute la phrase suivante:

> « Ce principe n'exclut, à l'égard de l'observateur permanent, ni les mesures de légitime défense ni, dans des circonstances exceptionnelles, des mesures visant à empêcher ce dernier de commettre des crimes ou des délits graves. »

Au paragraphe 1 du même article, il ne devrait pas non plus y avoir de référence à l'article 31. Au lieu de reprendre les dispositions des articles 32, 35, 36, 37 et des paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 38 du projet, de l'avis du Gouvernement canadien, l'article 69 devrait prévoir l'application des dispositions des articles 41, 48, 49, 52 et des paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 50 de la Convention sur les relations consulaires.

Aux paragraphes 2, 3, 4 et 5, les dispositions envisagées pour les différentes catégories de personnel des missions devraient être déterminées en fonction du statut accordé aux mêmes catégories du personnel d'un poste consulaire.

[2] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Sixième Commission*, 1193e séance.

Article 71

Au lieu de renvoyer aux dispositions des articles 33 et 34 du projet, l'article 71 devrait suivre, *mutatis mutandis*, les dispositions des articles 44 et 45 de la Convention sur les relations consulaires.

Article 73

Cet article devrait reprendre les dispositions de l'article 53 de la Convention sur les relations consulaires; seule s'applique la notification par l'organisation à l'Etat hôte.

Article 75

L'article 75 devrait faire référence aux dispositions de l'article 72 de la Convention sur les relations consulaires.

Article 76

Le Canada suggère que, pour le fond, l'article 76 s'inspire des articles 55, 56 et 57 de la Convention sur les relations consulaires.

Article 77

L'article 77 devrait suivre les dispositions des articles 25, 26 et 27 de la Convention sur les relations consulaires.

QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Observations générales

Le Canada estime qu'il convient de se placer dans une optique concrète pour rédiger les articles 78 à 116. L'étendue des privilèges et immunités à accorder doit être déterminée en fonction des besoins réels des délégations compte tenu des fonctions qui leur sont confiées. La Canada suggère par conséquent que, *mutatis mutandis*, la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées serve de principal texte de référence pour le remaniement de la quatrième partie, compte tenu des observations qui ont été faites sur des articles particuliers.

Observations sur les projets d'articles

On trouvera ci-dessous des commentaires sur des articles particuliers. Toutefois, étant donné que la quatrième partie sera probablement entièrement remaniée (ce que souhaite le Canada), le Canada se réserve le droit de présenter d'autres commentaires ultérieurement.

Article 83

L'article devrait être remanié de manière à ne pas exclure la double représentation lorsqu'elle est autorisée par l'organe ou l'organisation intéressé.

Article 85

Le Canada propose que l'on envisage d'inclure dans la catégorie des personnes qui ne peuvent pas être choisies sans le consentement de l'Etat hôte les personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte. A cet effet, il faudrait ajouter, après les mots « parmi les ressortissants de l'Etat hôte », les mots « ou les personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat hôte ».

Article 94

L'article devrait être remanié de manière à tenir compte du fait que les délégations sont souvent installées dans des bâtiments commerciaux.

Articles 95, 98, 99 et 102

De l'avis du Canada, les articles 95, 98, 99 et 102 offrent d'autres exemples de problèmes administratifs concrets susceptibles de se poser à un pays ayant souscrit aux articles en question sous leur forme actuelle. Il conviendrait de remanier le texte de ces articles en se plaçant dans une optique fonctionnelle.

Article 100

Le Canada préfère la version B.

Article 103

L'article pourrait être libellé sous une forme résumée de la façon suivante:

« L'Etat hôte fera tout ce qui est nécessaire pour faciliter l'entrée et accorder l'exemption des droits de douane, [. . .] en ce qui concerne les articles destinés à l'usage officiel d'une délégation, y compris le bagage personnel des représentants dans la délégation. »

Article 104

Au lieu de renvoyer aux dispositions des articles 35, 37 et 39, l'article devrait simplement déclarer que les membres des délégations seront exemptés de la législation sur la sécurité sociale, des prestations personnelles et des lois concernant l'acquisition de la nationalité.

Chypre

a) *PREMIÈRE PARTIE ET SECTION 1 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 22 OCTOBRE 1969 DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Texte original en anglais*]

Le Gouvernement chypriote accueille très favorablement les vingt et un articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, et tient à renouveler ses félicitations au Rapporteur spécial, M. El-Erian, pour le travail accompli. Il s'intéresse tout particulièrement aux projets d'articles sur les missions permanentes auprès des organisations internationales, dont il étudiera en détail les incidences possibles. Pour le moment, le Gouvernement chypriote tient simplement à déclarer que les projets d'articles en question semblent parvenir à un juste équilibre entre les intérêts légitimes des trois parties intéressées, à savoir l'Etat d'envoi, l'Etat de réception et l'organisation elle-même.

b) *SECTION 2 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 14 NOVEMBRE 1969 DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Texte original en anglais*]

Les observations de caractères général ci-après, communiquées par le gouvernement [chypriote], reprennent les opinions exprimées par le représentant de ce gouvernement [à la 1109e séance de la Sixième Commission, le 30 septembre 1969] [1].

Le Gouvernement chypriote accueille avec satisfaction les vingt-neuf nouveaux articles proposés sur la question, qui, avec les vingt et un articles adoptés en 1968 sont le résultat des efforts de M. El-Erian. Tout en se réservant de présenter ultérieurement des observations plus détaillées, le Gouvernement chypriote tient à déclarer que ces articles, qui visent [. . .] à réaliser un juste équilibre

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Sixième Commission*, 1109e séance, par. 23 à 27.

entre les intérêts légitimes des trois parties intéressées — l'Etat d'envoi, l'Etat de réception et l'organisation — ont son approbation générale. Les questions dont traite le projet d'articles (facilités, privilèges et immunités, comportement de la mission permanente et de ses membres, et fin des fonctions) présentent un intérêt tout particulier, étant donné l'importance croissante que revêt la représentation des Etats auprès des organisations internationales, notamment pour les petits Etats et les Etats nouvellement indépendants qui ne disposent pas d'un réseau étendu d'ambassades.

Sur le fond du projet d'articles, le gouvernement chypriote voudrait dès à présent formuler quelques observations.

Tout en approuvant l'*article 25* quant au fond, le Gouvernement chypriote souligne que la dérogation au principe de l'inviolabilité des locaux de la mission permanente ne peut être invoquée que dans les cas extrêmes d'incendie ou autre sinistre, et que c'est à l'Etat hôte qu'il incombe de prouver que les circonstances justifiaient les mesures prises.

En ce qui concerne l'*article 26*, relatif à l'exemption fiscale des locaux de la mission permanente, le Gouvernement chypriote aimerait également qu'il soit précisé que ces locaux bénéficient de l'exemption fiscale non seulement dans les cas où ils sont la propriété de la mission, mais également lorsqu'ils sont loués ou pris à bail. Tout en reconnaissant les difficultés pratiques qui peuvent exister dans certains cas, le Gouvernement chypriote est d'avis qu'il conviendrait de mettre au point un système permettant aux missions dont les gouvernements ne peuvent acheter les locaux nécessaires de bénéficier de la même exemption que les missions dont les gouvernements peuvent se permettre un tel achat. Ce sont normalement les Etats les moins riches qui doivent se contenter de locaux loués; il serait à la fois paradoxal et injuste que les Etats riches, qui ont les moyens d'être propriétaires de leurs locaux, bénéficient d'une exemption fiscale qui serait refusée aux autres Etats.

Le Gouvernement chypriote tient aussi à souligner l'importance qu'il attache à diverses autres questions, telles que l'assistance qui doit être fournie par l'organisation en matière de privilèges et immunités (*article 24*), l'inviolabilité des archives et des documents de la mission (*article 27*), la liberté de communication (*article 29*), l'inviolabilité de la personne (*article 30*), l'inviolabilité de la demeure et des biens (*article 31*), et l'immunité de juridiction (*article 32*).

Le Gouvernement chypriote attend avec intérêt de recevoir les projets d'articles sur les observateurs permanents d'Etats non membres et sur les délégations aux sessions d'organes des organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci. Une fois qu'il aura atteint le stade de la codification, ce travail, qui viendra s'ajouter à la Convention sur les missions spéciales, complétera l'œuvre de codification et de développement progressif de l'ensemble du droit diplomatique, ce qui constituera une source de satisfaction particulière pour toutes les parties intéressées à la codification et au développement de cette branche importante du droit.

Danemark

PREMIÈRE PARTIE ET SECTION I DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 9 JANVIER 1970 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Le Gouvernement danois a étudié avec intérêt le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingtième session, contenant le texte provisoire de vingt et un articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales. Le Gouvernement danois n'a pas d'observations à faire sur les articles proposés. Néanmoins, la Commission pourrait peut-être examiner de nouveau la question de savoir si les intérêts de l'Etat hôte sont convenablement sauvegardés par les dispositions de l'*article 11*, concernant la nationalité des membres de la mission permanente, ainsi que par les dispositions de l'*article 16*, concernant l'effectif de la mission permanente.

Equateur

PREMIÈRE PARTIE ET SECTION I DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 6 JUIN 1969 DU MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES

[*Texte original en espagnol*]

Article 1er

Le Gouvernement équatorien partage entièrement l'avis exprimé par la Sixième Commission de l'Assemblée générale au sujet de l'article 1er (Terminologie), à savoir que la définition de l'expression « organisation internationale » n'est pas assez précise. Dire que l'on entend par là toute organisation intergouvernementale ne présente, en effet, pas grand intérêt. Il est évident que la définition proposée par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport [1] eût été préférable. Toutefois, étant donné que la Convention de Vienne sur le droit des traités [2] contient une définition identique à celle qui est proposée à l'alinéa *a* de l'article 1er du projet et qu'il est souhaitable d'unifier les concepts utilisés dans les traités élaborés sous les auspices de l'ONU, la définition est jugée acceptable.

De même, dans la définition de l'expression « organisation internationale de caractère universel », à l'alinéa *b* du même article, il serait souhaitable de préciser qu'une organisation de ce type doit être ouverte à tous les Etats qui sont disposés à accepter les droits et les obligations énoncés dans l'acte constitutif de ladite organisation, selon le critère formulé par la Sixième Commission [3].

A l'alinéa *d*, dans la définition de l'expression « mission permanente », on utilise à nouveau le même mot « permanent », ce qui n'apporte pas l'élément de clarté supplémentaire que l'on attend d'une définition. De même, à l'alinéa *m*, la définition de l'expression « organe d'une organisation internationale » reprend le mot « organe ».

Les autres définitions sont acceptables. Ce sont des adaptations des définitions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, avec lesquelles les dispositions de la *Ley Orgánica* du Service diplomatique équatorien peuvent être mises en parallèle.

Article 2

Il est logique que les articles du projet ne soient applicables qu'aux organisations internationales de caractère universel, non seulement parce qu'ainsi le projet se rattache clairement, pour ce qui est des organismes de l'ONU, aux dispositions des Articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies, mais aussi parce que l'on ne saurait prétendre, dans une convention de cette nature, uniformiser les règles qui sont ou pourraient entrer en vigueur sur le plan régional. Il y a lieu de noter que, même pour les organisations internationales, les dispositions du projet ont un caractère supplétif, comme le prévoit l'article 3, qui stipule que « l'application des présents articles est sans préjudice des règles pertinentes de l'Organisation ». Pour cette

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 126, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5, chap. II, première partie, article 1er.

[2] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 309.

[3] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/7370, par. 23.

raison, il est préférable de s'en tenir à la conception qui a présidé à la rédaction de l'article 2, c'est-à-dire de maintenir tel quel le texte de la Commission du droit international, qui sauvegarde la situation des organismes régionaux, plutôt que d'adopter le critère suggéré par la Sixième Commission dans son commentaire concernant cet article, selon lequel le projet s'appliquerait également aux organisations régionales, celles-ci restant cependant libres d'« adopter par accord mutuel d'autres règles » [4], ce qui reviendrait à suivre une méthode exactement inverse de celle qui est proposée dans le projet.

Article 3 et 4

L'article 3 indique dans quelle mesure les dispositions du projet sont applicables; la règle qu'il énonce est à tous égards nécessaire. On peut en dire autant de l'article 4, qui sauvegarde les règles en vigueur en vertu d'autres accords internationaux entre Etats et organisations internationales.

Article 5

Cet article confère beaucoup de souplesse au projet, puisque la règle qu'il énonce n'exclut pas la possibilité de conclure d'autres accords internationaux « contenant des dispositions différentes en ce qui concerne les représentants d'Etats auprès d'une organisation internationale ».

Article 6

Cette disposition autorise les Etats Membres à établir des missions permanentes auprès de l'organisation pour l'accomplissement des fonctions énumérées à l'article 7.

L'article 6 eût été difficilement justifiable si la Commission du droit international n'avait pas précisé qu'il s'entendait compte tenu des réserves générales contenues dans les articles 3, 4 et 5. Faute de quoi, cette disposition eût obligé les organisations internationales à accepter que les Etats établissent des missions permanentes auprès d'elles, même si la chose était contraire à leurs propres règles. Toutefois, le libellé actuel n'est pas explicite à cet égard, et la règle, pour être bien comprise, devra toujours être interprétée compte tenu de la précision apportée par la Commission du droit international dans son commentaire. Il serait souhaitable que l'article 6 soit rédigé de manière que sa signification réelle se dégage clairement du texte. Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte, à propos de cette disposition, du commentaire relatif à l'article 13.

Article 7

L'énumération des fonctions d'une mission permanente, telle qu'elle figure dans cet article, est parfaitement claire.

On pourrait accepter que cette disposition soit complétée, comme l'a suggéré la Sixième Commission, par une « règle concernant le commencement des fonctions du représentant permanent et du personnel d'une mission afin de déterminer le moment où [prennent] naissance leurs privilèges et immunités » [5].

Article 8 et 9

Bien que, sur le plan régional, l'Equateur ait toujours estimé que les représentants d'Etats auprès des organismes internationaux devraient être des représentants *ad hoc* — c'est-à-dire qu'ils ne devraient pas représenter leur pays à la fois auprès d'un organisme et auprès de l'Etat où ledit organisme a son siège —, il considère que les articles 8 et 9 se justifient, dans la mesure où ils tendent à répondre à des exigences d'ordre mondial et non régional, et ils seraient acceptables étant entendu que les articles 3, 4 et 5 du projet donnent à certains organismes la possibilité d'adopter des dispositions s'écartant de la règle générale.

Articles 10 à 12

Ces dispositions ne portent pas, en fait, sur des questions de fond. Elles traitent respectivement de la nomination des membres de la mission permanente, de leur nationalité et de l'origine des pouvoirs du représentant permanent. Les articles en question ne présentent aucune difficulté et ils sont conformes à la pratique suivie en cette matière, notamment pour ce qui est de l'incompatibilité que l'article 11 énonce comme une règle de droit international, à savoir que les membres du personnel diplomatique d'une mission permanente ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat hôte qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer. Cette disposition est utile, compte tenu principalement des problèmes que pose à un Etat le cas d'un de ses ressortissants en matière de privilèges et d'immunités.

Article 13

Cet article définit clairement le champ de compétence d'un représentant permanent. Il n'est pas logique, toutefois, de supposer que, si un représentant permanent n'exerce en principe cette fonction qu'auprès de certains organes (ou éventuellement auprès d'autres organes de l'organisation principale s'il n'est pas prescrit de conditions spéciales en matière de représentation et si l'Etat d'envoi n'en dispose pas autrement), la mission permanente, quant à elle, peut assumer la représentation de l'Etat auprès de l'organisation tout entière, comme semblent l'établir les articles 6 et 7 du projet. Il ne conviendrait pas que, les missions permanentes représentant un Etat auprès d'une organisation, les représentants permanents n'exercent leurs fonctions qu'auprès de certains organes. Il devrait y avoir un parallélisme entre le champ de compétence des missions permanentes et celui des représentants permanents, de sorte que, du point de vue juridique, les premières ne paraissent pas exercer une représentation plus étendue que leur chef ne peut le faire.

Il ne serait pas difficile de donner à ce parallélisme une expression juridique dans un instrument élaboré sous les auspices de l'ONU, bien que la pratique ait dans une certaine mesure consacré le double critère. Tels que les articles 6 et 13 sont actuellement libellés, il faudrait, pour les rendre compatibles, comprendre que la mission permanente susceptible d'être établie auprès d'une organisation en vertu de l'article 6 est également celle qui assure la représentation de l'Etat en question devant les organes de cette organisation, aux termes de l'article 13. On pourrait alors assortir cette disposition d'un commentaire précisant que l'apparente dualité des articles 6 et 13 doit être interprétée à la lumière du critère susmentionné.

Article 14

Bien que cet article relèverait davantage de la Convention de Vienne sur le droit des traités, il peut trouver sa place dans le projet considéré. Il serait toutefois souhaitable, comme l'a indiqué la Sixième Commission [6], de se conformer sur ce point également aux règles adoptées dans la convention précitée.

Article 15

Cet article, dont le texte correspond à l'état de choses actuel, ne pose aucun problème.

Article 16

L'effectif de la mission permanente, tel qu'il est fixé dans cet article, est acceptable.

Article 17

Cet article ne pose aucun problème. Il est tout à fait exact de considérer que les membres de la mission permanente ne sont pas accrédités auprès d'une organisation, mais que leur gouvernement les désigne simplement pour s'acquitter des fonctions considérées.

[4] *Ibid.*, par. 25.

[5] *Ibid.*, par. 29.

[6] *Ibid.*, par. 33.

Article 18

Il n'y a aucune observation à formuler concernant cet article. L'obligation de désigner un chargé d'affaires *ad interim* en l'absence du chef de la mission correspond à la pratique diplomatique établie.

Article 19

Cet article, qui détermine la préséance entre représentants permanents, confirme le principe de l'égalité souveraine des Etats. La règle énoncée est acceptable.

Articles 20 et 21

Le Gouvernement équatorien n'a aucune observation à faire concernant ces règles, qui sont tout à fait acceptables.

Espagne

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 23 JUIN 1971 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en espagnol*]

Observations générales

a) Le projet d'articles prétend réglementer les relations entre les Etats et les organisations internationales dans leur totalité, c'est-à-dire non seulement les relations entre les Etats membres de l'organisation et celle-ci, mais aussi les relations entre les Etats membres et l'Etat où l'organisation a son siège, même si ces dernières relations n'ont pas toujours un caractère immédiat.

De ce point de vue, il est douteux que le projet, sous sa forme actuelle, offre une garantie suffisante pour la protection des intérêts que met en jeu la diplomatie exercée dans les organisations internationales, eu égard aux particularités de cette forme de diplomatie par rapport à la diplomatie bilatérale classique.

Le droit qui règle les relations diplomatiques bilatérales cherche à protéger les deux intérêts en jeu dans ces relations, qui sont complémentaires: l'intérêt qu'a l'Etat d'envoi à exercer librement une série de fonctions auprès de l'Etat de réception; et l'intérêt qu'a l'Etat de réception à ce que l'exercice de ces fonctions auprès de lui ne donne pas lieu à des abus ou à des excès.

A ces deux fins complémentaires, le droit international a prévu une série d'avantages qui sont accordés par l'Etat de réception à l'Etat d'envoi et une série de moyens de défense qui permettent à l'Etat de réception de s'opposer à tout abus auquel donnerait lieu l'exercice d'une fonction et qu'il utilise envers et contre l'Etat d'envoi d'une manière directe et immédiate: ces moyens de défense sont la déclaration de *persona non grata*, le refus de permettre l'exercice de fonctions qui ne sont pas sanctionnées par le droit international général, et la réciprocité.

En revanche, la diplomatie au sein des organisations internanales met en jeu une série d'intérêts qui ne sont ni complémentaires ni connexes. Il y a d'une part l'intérêt de l'Etat d'envoi à exercer librement une série de fonctions au sein de l'organisation vis-à-vis des Etats qui en sont membres. Ce libre exercice doit être garanti par l'Etat où l'organisation a son siège, alors que ce n'est pas auprès de lui que ces fonctions sont exercées et qu'il peut ne pas avoir de relations bilatérales avec l'Etat d'envoi — ni même le reconnaître comme Etat ou comme gouvernement. Les moyens de défense que peuvent avoir tant l'Etat d'envoi que l'Etat hôte ne sont pas d'un exercice direct immédiat.

Le projet considéré ne reprend pas les garanties qu'offre, de par sa nature même, la diplomatie bilatérale, car elles seraient inopérantes. Les garanties établies par les articles 44, 45 et 50 paraissent, en principe, avoir une force moindre que celle que l'on peut attribuer aux garanties offertes par le droit international diplomatique classique.

b) La conception adoptée dans le projet, consistant à s'inspirer au maximum de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques pour délimiter les avantages dont bénéficient les missions permanentes et leurs membres, est acceptable. En principe, il n'y a pas lieu d'établir de différences de « statut » substantielles entre les agents qui exercent une fonction diplomatique de caractère permanent selon que celle-ci relève de la diplomatie bilatérale ou qu'elle s'exerce au sein d'une organisation internationale.

A cet égard, le projet doit effectivement suivre au maximum la Convention sur les relations diplomatiques pour énumérer les avantages diplomatiques dont bénéficient les missions et leurs membres. Certes, les défauts et les lacunes de cette convention commencent déjà à apparaître; cependant, il ne faut pas tenter de corriger ces défauts dans le projet, si ce n'est dans la mesure où ils présentent un caractère fondamental et évident, afin d'éviter d'introduire des différences essentielles entre le « statut » des missions permanentes et celui des missions diplomatiques classiques.

Toutes les divergences que présente le projet quant aux avantages prévus doivent être dictées exclusivement par la situation *sui generis* dans laquelle se trouve l'Etat hôte qui accorde ces avantages, situation radicalement différente de celle de l'Etat de réception dans la diplomatie bilatérale.

Observations sur les projets d'articles

Article 1er

Il faut supposer que, comme pour la Convention sur les relations diplomatiques et la Convention de 1969 sur les missions spéciales, les mots « aux fins des présents articles » seront remplacés par « aux fins de la présente Convention » si le projet de la Commission se matérialise dans une convention.

Alinéa a — S'agissant d'un projet de convention sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, il serait souhaitable de donner une définition plus précise de l'expression « organisation internationale ». La simple définition d'« organisation intergouvernementale », qui était peut-être suffisante dans le contexte de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités — laquelle exclut de son champ d'application les traités conclus avec les organisations internationales —, ne suffit pas dans le présent projet. A cet égard, il serait, semble-t-il, plus satisfaisant d'adopter la définition proposée par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport: « association d'Etats constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres » [1], en ajoutant éventuellement le mot « internationale » après « personnalité juridique ».

Alinéa b — La définition qui est donnée de l'expression « organisation internationale de caractère universel » soulève toute une série de problèmes politiques délicats. Si le projet ne doit pas traiter de la condition juridique des organisations internationales, ces problèmes pourront être évités ou réduits au minimum; si, au contraire, il doit devenir un instrument complet couvrant également cet aspect, les problèmes politiques en question risquent de prendre un caractère aigu, et cet alinéa d'être un de ceux qui compliquent le plus le déroulement des débats sur le projet. D'autre part, il convient de se demander s'il est vraiment judicieux de restreindre la portée de la convention aux organisations internationales de caractère universel.

Alinéa d — Selon un principe généralement admis, le terme qui est défini ne doit pas figurer dans la définition. Il conviendrait donc de trouver une autre définition plus satisfaisante.

---

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 125, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5, chap. II.

Alinéa h — Le libellé de cet alinéa présente un défaut qui se trouvait déjà dans la Convention sur les relations diplomatiques, mais qui, dans le projet considéré, revêt une plus grande gravité. Il s'agit de l'absence de définition de ce qu'il faut entendre par « qualité de diplomate ».

Dans la diplomatie bilatérale, la qualité juridique internationale de diplomate s'acquiert par le jeu de deux volontés: la volonté de l'Etat d'envoi qu'une personne donnée ait cette qualité, et la volonté de l'Etat de réception de lui reconnaître ladite qualité. C'est la coïncidence de ces deux volontés qui détermine l'attribution à une personne de la qualité internationale de diplomate.

En revanche, dans la diplomatie des organisations internationales, la qualité juridique internationale de diplomate s'acquiert exclusivement par la volonté de l'Etat d'envoi d'attribuer à une personne la qualité en question. Dans la pratique diplomatique, l'organisation n'exprime à aucun moment sa volonté de reconnaître cette qualité, qui n'est donc pas le fruit de deux volontés coïncidentes, mais la conséquence d'une volonté isolée.

L'emploi, dans la Convention sur les relations diplomatiques et dans le projet, des mêmes termes pour indiquer quelles sont les personnes qui acquièrent le statut diplomatique peut donner l'impression que cette qualité de diplomate est identique dans l'un et l'autre cas; aussi serait-il utile d'indiquer de quelque manière le caractère particulier qu'a l'acquisition de la qualité de diplomate chez les personnes visées par le projet.

Cette explication de ce qu'il faut entendre par diplomate est encore plus nécessaire dans le projet que dans la convention précitée, car celle-ci se limitait à codifier une pratique séculaire, tandis qu'un grand nombre des dispositions du projet à l'étude seront forcément des innovations.

Par ailleurs, il conviendrait d'inclure le chef de la mission permanente parmi les membres du personnel diplomatique, comme on l'a fait dans la Convention sur les relations diplomatiques. Cela permettrait de simplifier considérablement la rédaction des articles relatifs aux privilèges et immunités, qui s'appliquent de façon identique au représentant permanent et aux autres membres du personnel diplomatique de la mission. L'alinéa serait, en conséquence, rédigé comme suit:

> « L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend du représentant permanent et des membres du personnel de la mission permanente, y compris les experts et les conseillers, qui ont la qualité de diplomate. »

Alinéa j — Aucune raison n'est donnée pour justifier le changement de libellé de cet alinéa par rapport à la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques. Même si le texte actuel suit celui de la Convention sur les missions spéciales, la définition donnée dans la première convention paraît plus adéquate.

Article 2

Le libellé du paragraphe 2 est assez malheureux: il faudrait soit essayer de le rendre plus simple et plus intelligible, soit supprimer ce paragraphe, qui paraît superflu. Les organisations non universelles pourront faire leurs les dispositions de la convention sans que le texte de celle-ci ait à le préciser. Ce paragraphe reconnaît tacitement, en quelque sorte, que l'exclusion des organisations internationales non universelles du champ d'application du projet est peut-être une erreur.

Article 5

On ne voit pas clairement, à la lecture de cet article, quelle peut être la finalité du projet. Selon l'article, en effet, il serait possible de conclure un accord contenant des dispositions moins favorables que celles du projet. On admet donc implicitement que les règles qu'il pose ne sont peut-être pas strictement nécessaires au bon déroulement des relations entre les Etats et les organisations internationales, c'est-à-dire que ces règles ne sont pas dictées par des besoins fonctionnels, comme c'est le cas dans les conventions existant déjà en matière diplomatique. A cet égard, il semble qu'il vaudrait mieux aligner le libellé de l'article sur celui du paragraphe 2 de l'article 73 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires.

Article 6

Du libellé actuel de cet article, on serait fondé à déduire que l'établissement d'une mission permanente est un droit facultatif des Etats membres de l'organisation, qui peut être exercée même contre la volonté expresse de l'organisation. D'autre part, la référence à l'article 7 — qui donne une énumération non exhaustive des fonctions d'une mission permanente (« consistent notamment à . . . ») — peut impliquer l'impossibilité pour la mission permanente d'accomplir des fonctions d'un autre type que celles qui figurent dans l'énumération en question.

Pour ces raisons, il semblerait plus indiqué de libeller l'article dans le sens suivant:

> « Dans la mesure prévue par les règles pertinentes de l'Organisation ou dans sa pratique, les Etats membres peuvent établir des missions permanentes auprès de l'Organisation pour l'accomplissement de leurs fonctions. »

Article 7

Cet article constitue peut-être le point fondamental du projet, car il ne faut pas oublier que tout le droit diplomatique tourne autour de l'exercice d'une fonction. Il est probable que sa rédaction soulèvera des difficultés plus grandes que celles auxquelles a donné lieu la rédaction de l'article correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques. En effet, dans ce dernier cas, la Commission du droit international avait à sa disposition une abondante doctrine et une pratique diplomatique séculaire, qui ne portent ni l'une ni l'autre sur les fonctions diplomatiques accomplies au sein des organisations internationales.

Alinéa a — Il existe [dans le texte espagnol] une contradiction entre l'énoncé de cet alinéa (« representar al Estado que envía *en* la Organización ») et la définition de la mission permanente donnée à l'alinéa *d* de l'article 1er (« misión de carácter representativo y permanente enviada por un Estado miembro de una organización internacional *ante* la Organización »). L'emploi de la préposition « ante » paraît plus correct, car plus conforme à la notion de personnalité juridique internationale des organisations internationales (avec le droit de légation actif et passif qu'elle implique), ainsi qu'à la terminologie du projet lui-même.

Alinéa b — La fonction de liaison définie dans cet alinéa n'a pas de valeur autonome. Les activités de liaison ne sont qu'une conséquence de la fonction de représentation. L'alinéa devrait donc être supprimé.

Alinéa c — Pour conserver le parallélisme qui convient avec la Convention sur les relations diplomatiques, il faudrait dire « négocier » au lieu de « poursuivre des négociations ».

Alinéa d — Le fait de « s'informer [. . .] des activités » n'est pas à proprement parler une fonction, mais un moyen d'accomplir comme il convient la fonction qui consiste à faire rapport, car il est évident qu'on peut difficilement faire rapport sans être informé. Peut-être est-il difficile de remédier à cette imprécision, qui provient de la Convention sur les relations diplomatiques, et qui se retrouve également dans la Convention sur les relations consulaires.

D'autre part, la mission permanente a également certains devoirs d'information envers l'organisation, concernant tout ce qui a trait aux objectifs et aux programmes de celle-ci.

Alinéa e — L'inclusion dans la Convention sur les relations diplomatiques d'une fonction de promotion de la coopération internationale ne paraît pas justifiée, car cela ne correspond à aucune fonction diplomatique existant en tant que telle. Ce qui existe, par contre, dans l'état actuel de structuration de la communauté inter-

nationale, c'est le principe de la nécessité de coopérer pour promouvoir la paix internationale, principe qui doit guider l'exercice des fonctions diplomatiques — que ce soit dans les relations bilatérales ou dans les relations multilatérales. Par conséquent, l'existence d'une fonction de promotion de la coopération, comme celle qui est énoncé dans cet alinéa, est discutable. Il s'agit plutôt d'un principe dont doit s'inspirer l'exercice des fonctions diplomatiques d'un Etat dans une organisation internationale.

En revanche, il semble qu'il existe une fonction autonome, qui ne figure pas dans le projet, consistant en l'accomplissement d'activités déterminées en vue d'atteindre les objectifs propres à l'organisation; autrement dit, il s'agit des fonctions qu'exercent les membres d'une mission permanente en tant que membres de commissions ou d'autres organes de l'organisation et qui ne sont pas l'expression directe des intérêts de l'Etat qu'ils représentent. Il existerait ainsi une fonction de réalisation des buts et objectifs de l'organisation. La Commission du droit international devrait envisager la mise au point d'un libellé correspondant mieux aux activités en question.

Enfin, l'omission totale de la fonction de protection — qui figure dans l'énumération de l'article 3 de la Convention sur les relations diplomatiques — ne paraît pas justifiée. Certes, la fonction de protection diplomatique, au sens strictement technique d'une action procédurale réglementée par le droit international qui vise à protéger les intérêts de l'Etat ou de ses ressortissants, ne joue pas pleinement dans les organisations internationales. Cependant, si, en tant que sujet de droit international — comme l'a reconnu la Cour internationale de Justice —, une organisation internationale peut exercer une fonction protectrice et mettre en cause la responsabilité internationale d'un Etat pour les dommages causés aux fonctionnaires de l'organisation, cette organisation peut aussi causer des dommages à des Etats ou à des particuliers et être le sujet passif d'une réclamation internationale. De la même façon, une mission permanente peut et doit, elle aussi, exercer une fonction de protection vis-à-vis de l'organisation pour les dommages que celle-ci pourrait causer à l'Etat d'envoi ou à ses ressortissants. La Commission du droit international devrait s'attacher également à l'examen de cette question.

Article 9

Les paragraphes 1 et 2 pourraient être fondus en un paragraphe unique, qui se lirait: « Un membre de la mission permanente d'un Etat peut . . . », puisque cette expression, selon la définition donnée à l'alinéa *f* de l'article 1er, englobe le représentant permanent.

D'autre part, cet article ne correspond pas entièrement au paragraphe 3 de l'article 5 de la Convention sur les relations diplomatiques, qui exige que la personne recevant une double accréditation soit membre du personnel *diplomatique*, tandis que dans le cas présent il peut s'agir d'un membre du personnel administratif et technique ou même du personnel de service (voir définition donnée à l'alinéa *g* de l'article 1er). Pour conserver le parallélisme entre les dispositions des deux conventions, il conviendrait peut-être de remplacer l'expression « membre du personnel d'une mission permanente » par « membre du personnel diplomatique d'une mission permanente ». Dans ce cas, on pourrait aussi réunir en un seul les paragraphes 1 et 2 de l'article — à condition que soit acceptée la définition proposée pour l'alinéa *h* de l'article 1er —, de manière que le paragraphe commence comme suit: « Un membre du personnel diplomatique d'une mission permanente d'un Etat peut . . . »

Article 12

La détermination de la personne dont doivent émaner les pouvoirs des représentants permanents d'un Etat relève de la compétence de cet Etat, et le texte actuel pourrait être considéré comme une ingérence dans ses affaires intérieures — d'autant qu'il n'existe pas de dispositions similaires dans la Convention sur les relations diplomatiques.

Aussi semblerait-il plus approprié de rédiger cet article de la manière suivante:

« Les pouvoirs du représentant permanent sont délivrés conformément aux règles internes de chaque Etat et à la pratique de l'Organisation, et sont communiqués à l'organe compétent de l'Organisation. »

Enfin, on peut se demander si, au lieu d'être « communiqués », les pouvoirs ne devraient pas être « présentés ».

Article 13

Comme il est indiqué au paragraphe 7 du commentaire de la Commission, l'interprétation à donner, quant à sa portée, à l'article tel qu'il est actuellement rédigé est douteuse. Le libellé suggéré dans ledit paragraphe 7 paraît plus clair et plus approprié. En tout état de cause, il conviendrait d'unifier la terminologie, car on parle dans le titre d'« accréditation auprès » et dans le texte de l'article de « représentation dans ».

Article 14

On peut se demander si cet article est vraiment nécessaire et s'il ne vaudrait pas mieux le réserver pour le projet de convention sur les traités avec les organisations internationales.

Article 16

Il conviendrait d'instituer en faveur de l'Etat hôte quelque garantie, si limitée soit-elle, pour le cas où l'Etat d'envoi ne respecterait pas les dispositions de cet article. A cet égard, il y a lieu de rappeler l'opinion rapportée au paragraphe 8 du commentaire. De toute manière, on peut douter que le système de consultations prévu à l'article 50 constitue à lui seul une garantie suffisante.

Article 19

Dans l'établissement d'un système de préséance, l'article parle exclusivement des représentants permanents et ne mentionne pas les chargés d'affaires *ad interim*. En ce qui concerne ces derniers, on pourrait adopter l'une ou l'autre de deux solutions, soit qu'ils occupent le rang revenant au représentant permanent qu'ils remplacent, soit qu'ils prennent rang à la suite des représentants permanents. La deuxième solution paraît la plus appropriée. Il serait peut-être bon de préciser ce point dans l'article, même s'il n'existe pas de disposition parallèle dans la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 23

Il faudrait, à la première ligne du paragraphe 1, supprimer le mot « soit », et, à la troisième ligne, remplacer ce mot par « ou ».

Article 25

Le paragraphe 5 du commentaire exprime une réalité incontestable.

La troisième phrase du paragraphe 1 de l'article ne se retrouve pas dans l'article correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques, encore qu'elle figure dans la Convention sur les missions spéciales.

Du fait de son absence — critiquée par une partie importante de la doctrine — dans la Convention sur les relations diplomatiques, il existerait une différence importante entre la diplomatie bilatérale et la diplomatie au sein des organisations internationales. Cette différence créerait des problèmes difficiles dans l'éventualité où les locaux de la mission permanente se trouveraient à l'intérieur des locaux d'une mission diplomatique.

En tout état de cause, il faudrait ajouter les mots suivants à la fin du paragraphe 1: « ou, en son absence, d'un autre membre du personnel diplomatique de la mission permanente ».

Article 28

L'adjonction au texte de la Convention sur les relations diplomatiques doit être maintenue, pour les raisons indiquées au paragraphe 2 du commentaire de la Commission.

Article 29

Il faudrait supprimer les mots qui, selon le paragraphe 4 du commentaire, ont été ajoutés dans cet article au texte correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques. Cette adjonction est superflue, puisque l'expression « mission diplomatique » peut revêtir un sens générique, à côté du sens spécifique qui a trait à la diplomatie bilatérale classique. Les mots ajoutés introduisent une différence avec cette convention, sans raison valable. D'autre part, si l'on veut respecter littéralement le texte du paragraphe 1 de l'article 27 de la Convention, il n'y a pas de raison de remplacer [dans le texte espagnol] le mot « radiquen » par «se encuentren ».

On ne voit pas non plus pour quel motif l'expression « valise diplomatique » n'est pas utilisée, alors que la valise a bien cette qualité. Si l'on veut éviter la confusion mentionnée au paragraphe 6 du commentaire, on pourrait parler de « valise diplomatique de la mission permanente ». Rappelons d'ailleurs que l'article 1er n'hésite pas à appeler « membres du personnel diplomatique » (dans les mêmes termes qu'utilise la Convention sur les relations diplomatiques) les personnes qui ont cette qualité, bien qu'elles diffèrent des agents diplomatiques des missions classiques.

La suppression de l'adjectif « diplomatique », à propos des courriers, appelle les mêmes observations.

Articles 30 et suivants

Si l'on accepte la définition des « membres du personnel diplomatique » qui a été proposée, laquelle comprend le représentant permanent, on pourra simplifier le libellé de ces articles.

Article 32

L'alinéa *d* du paragraphe 1 de cet article ne figure pas dans l'article correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques. Etant donné les termes généraux dans lesquels il est formulé, il pose un principe extrêmement dangereux. L'exception à l'immunité pour le cas des accidents de la circulation ne devrait être admise que dans l'hypothèse où un diplomate qui aurait l'obligation d'être couvert par une assurance suffisante ne le serait pas par sa propre faute ou sa négligence. En dehors de cette hypothèse, l'immunité doit subsister, surtout si l'article 34, qui impose dans certains cas la renonciation à celle-ci, est adopté.

En effet, il pourrait être dangereux de poser en principe, dans le cas en question, une exception à l'immunité. Un accident peut facilement être provoqué, voire simulé, surtout si, comme dans l'alinéa considéré, on ne vise pas exclusivement les dommages aux personnes, mais aussi les dommages aux choses. Il serait facile, par cette voie, de porter atteinte à l'indépendance et à l'inviolabilité du diplomate au moyen d'actions civiles pour des dommages ne correspondant pas forcément à la réalité. Il s'agit là d'une question à laquelle la Commission du droit international devrait prêter la plus grande attention, en tenant compte du fait que les pays prévoient des sanctions de plus en plus lourdes contre les personnes responsables d'accidents de la circulation.

Article 34

Ni la Convention sur les relations diplomatiques ni la Convention sur les missions spéciales ne contiennent de disposition analogue au texte de cet article. Une disposition similaire a été expressément exclue de ces deux conventions devant la forte opposition manifestée par divers Etats. Encore qu'il soit probable que cette opposition subsiste, il semble y avoir des raisons majeures d'inclure dans le projet la disposition de l'article en question, du fait notamment de la situation particulière dans laquelle se trouve l'Etat hôte. L'article 34 peut offrir à cet Etat une importante garantie et un moyen de défense dans la situation particulière qui est la sienne vis-à-vis des Etats membres de l'organisation.

Article 35

Le paragraphe 3 du commentaire semble concerner uniquement le paragraphe 5 de l'article. S'il en est bien ainsi, on pourrait envisager la suppression éventuelle de ce paragraphe 5. Néanmoins, son maintien pourrait se justifier par souci d'un plus grand parallélisme avec la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 38

Si cet article est censé reproduire littéralement l'article 36 de la Convention sur les relations diplomatiques, on ne voit pas la raison de modifier la terminologie du paragraphe 1, en utilisant une formule plus ampoulée comme « en ce qui concerne », au lieu d'un simple « sur ».

Article 43

Eu égard au paragraphe 4 du commentaire, il paraît souhaitable de laisser cet article tel qu'il est actuellement rédigé dans le projet.

Article 44

L'expression « des présents articles » pourrait donner à penser que l'article se réfère exclusivement à la section 2 du projet. Par conséquent, si le projet devient convention, il faudra la remplacer par l'expression « de la présente Convention ». Les précisions données aux paragraphes 6 et 7 du commentaire ne suffisent pas à dissiper l'équivoque.

Article 45

Le paragraphe 2 de cet article ne va pas jusqu'au bout, puisqu'il ne prévoit pas ce que peut faire l'Etat hôte dans l'éventualité où l'Etat d'envoi refuserait de renoncer à l'immunité ou de rappeler le fonctionnaire qui s'est rendu coupable d'une infraction grave à la législation pénale de l'Etat hôte. La procédure de consultations prévue à l'article 50 risque de ne pas être suffisante.

Article 47

Le libellé de cet article, qui mêle la fin des fonctions du personnel diplomatique d'une mission permanente et la fin, temporaire ou définitive, de l'existence même de la mission, ne paraît pas heureux. Cette confusion ne se retrouve pas dans l'article 43 de la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 48

Si l'adjonction des mots « en cas de circonstances exceptionnelles », qui est une innovation par rapport à l'article 44 de la Convention sur les relations diplomatiques, paraît justifiée, l'exigence d'une demande préalable, qui risque de donner lieu à des tergiversations ou à des excuses, le paraît moins. L'Etat hôte doit toujours être prêt à accorder des facilités aux membres d'une mission permanente, qu'on le lui demande ou non.

Article 50

La Commission devrait examiner avec attention si les consultations prévues par cet article offrent vraiment une garantie pour la défense des intérêts respectifs des Etats d'envoi et de l'Etat hôte, c'est-à-dire de l'intérêt qu'a l'Etat d'envoi à ce que ses missions permanentes puissent exercer leurs fonctions avec une indépendance et une liberté suffisantes, et l'intérêt qu'a l'Etat hôte à ce que l'exercice de la fonction et la jouissance des privilèges diplomatiques ne donnent pas lieu à des abus.

États-Unis d'Amérique

a) *PREMIÈRE PARTIE ET SECTION 1 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 23 MARS 1970 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Les Etats-Unis d'Amérique ont étudié le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales contenu dans le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingtième session. Ils estiment que les vingt et un articles proposés ont été soigneusement et attentivement élaborés par la Commission du droit international et ils sont d'accord, dans l'ensemble, avec les propositions de la Commission.

Cela dit, plusieurs articles appellent certaines observations.

Article 1er

L'alinéa *b* de l'article 1er, qui définit une « organisation internationale de caractère universel » comme « une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale », ne résout pas de manière satisfaisante tous les problèmes rencontrés lorsqu'on s'efforce de distinguer les organisations internationales de caractère universel des autres organisations. En effet, l'expression « à l'échelle mondiale » n'indique pas si la composition de l'organisation doit être effectivement universelle ou s'il suffit simplement que toutes les régions du monde soient représentées. La question des attributions soulève un problème analogue. S'il est vrai que les organisations internationales auprès desquelles sont actuellement accréditées des missions permanentes entreront probablement sans grande difficulté dans le champ d'application de la définition proposée à l'alinéa *b* de l'article, et s'il est vrai aussi que les organisations strictement régionales comme l'OEA se trouveront de toute évidence exclues de la portée de cette définition, on pourrait néanmoins citer bien des organisations qui constituent des cas marginaux. Si l'on considère le cas des parties aux accords sur les produits de base, par exemple, l'exigence d'une composition pratiquement universelle peut ne pas être remplie, mais cette composition est néanmoins suffisamment variée dans la plupart des cas pour que l'on puisse dire qu'elle est « à l'échelle mondiale », si l'on donne un sens large à cette expression. Le même raisonnement vaut également en ce qui concerne les attributions des organismes créés en vertu desdits accords.

La Banque asiatique de développement constitue un autre exemple de cas marginaux. Elle a toutes les apparences d'une organisation régionale, mais sa composition est extrêmement large et ses attributions, si l'on se place sur le plan de la réciprocité, le sont également.

Compte tenu de la faculté qu'a toute organisation internationale de limiter l'application des articles par la simple adoption d'une « règle », il est donc permis de se demander s'il est nécessaire ou souhaitable d'établir une distinction entre les organisations de caractère universel et les autres.

Article 2

Compte tenu des observations qui viennent d'être faites en ce qui concerne l'alinéa *b* de l'article 1er, il conviendrait probablement que la Commission modifie le paragraphe premier de l'article 2.

Articles 3, 4 et 5

Ces articles constituent des dispositions raisonnables et nécessaires. Ils reconnaissent que la diversité des organisations internationales, celle des accords actuellement en vigueur avec les Etats hôtes, et les modalités différentes et encore imprévisibles qu'il pourra être nécessaire d'adopter en matière d'accords de siège pour définir les rapports futurs entre organisations internationales et Etats hôtes exigent une certaine flexibilité et une marge de tolérance importante.

Article 7

L'alinéa *b* de cet article semble superflu puisque aussi bien la question de la liaison est sous-entendue dans les alinéas *a* et *c*.

Article 9

Il est clair que la Commission du droit international n'a pas pour intention de modifier les dispositions des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires du fait de l'entrée en vigueur des présents articles. En conséquence, la proposition qui figure au paragraphe 7 du commentaire et qui tend à introduire une disposition analogue à celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 17 de la Convention sur les relations consulaires semble donc de la plus haute importance.

Article 14

L'article 14 devra être revu compte tenu de l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Article 16

L'article 16 offre, au problème difficile dont il traite, une solution raisonnable, qui tient compte des nombreux impératifs à respecter pour déterminer l'effectif d'une mission permanente.

Article 19

On peut se demander s'il est souhaitable de laisser le choix entre deux méthodes possibles pour déterminer la préséance entre représentants permanents. En effet, l'objet de cet article est de fixer une règle à laquelle il peut être fait appel lorsqu'une organisation n'en a prévu aucune en matière de préséance. En conséquence, le fait de laisser le choix entre deux méthodes conformes à la pratique établie ne constitue pas une solution satisfaisante. Les Etats-Unis estiment qu'il serait indiqué d'adopter la règle de l'ordre alphabétique, puisque cette procédure est celle qui est généralement suivie par les organisations internationales.

Article 20

Le paragraphe 1 de cet article apporte un éclaircissement utile à la règle établie, mais l'emploi du mot « localités » prête un peu à l'équivoque. L'Etat d'envoi peut-il établir un bureau de la mission permanente dans un autre Etat sans le consentement de l'Etat où le siège de l'organisation est établi s'il existe un office de l'organisation dans cet autre Etat? Aucune raison particulière ne semblerait justifier une telle restriction, mais on pourrait faire valoir, en s'en tenant aux termes du paragraphe 1, qu'une telle autorisation est nécessaire.

b) *SECTION 2 DE LA DEUXIÈME PARTIE ET TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 30 MARS 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

DEUXIÈME PARTIE. — Missions permanentes auprès d'organisations internationales

Section 2. — Facilités, privilèges et immunités

Article 25

En ce qui concerne la deuxième phrase du paragraphe 1, les Etats-Unis sont d'avis qu'il serait préférable de suivre de plus près

les termes employés au paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention sur les relations consulaires. Nous pensons que, dans les cas qui peuvent menacer gravement la sécurité publique, il n'est pas réaliste d'exiger que tout soit fait pour prendre contact avec les responsables de la mission intéressée avant de prendre des mesures de protection.

Pour ce qui est du paragraphe 3, les Etats-Unis estiment que l'immunité accordée en ce qui concerne les moyens de transport ne devrait être applicable qu'en cas de déplacements officiels.

A propos du paragraphe 4 du commentaire de l'article, les Etats-Unis ne voient aucun inconvénient à ce que l'on insère à l'article 1er le nouvel alinéa *k bis* contenant la définition proposée.

Article 26

Les Etats-Unis proposent de remanier le paragraphe 1 de l'article de manière à ce qu'il se lise:

« Les locaux de la mission permanente, ainsi que l'Etat d'envoi ou toute personne agissant pour le compte de cet Etat propriétaire ou locataire desdits locaux, sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de la mission permanente dont ils sont propriétaires ou locataires, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus. »

Cette disposition aurait le même effet que celle des articles correspondants des Conventions sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, mais elle est quelque peu élargie afin d'être plus complète. En exemptant expressément les locaux eux-mêmes de tout impôt, cette disposition exclut à première vue toute action réelle visant lesdits locaux. L'article 23 de la Convention sur les relations diplomatiques ne vise que les personnes exemptées d'impôts au titre des locaux, tandis que l'article 32 de la Convention sur les relations consulaires exempte d'impôts, non seulement ces personnes, mais aussi les locaux eux-mêmes.

Article 28

Les Etats-Unis préfèrent les termes utilisés à l'article 96 à ceux qui sont employés à l'article 28. Aux termes de la section 11 de l'Accord relatif au Siège de l'ONU, les Etats-Unis garantissent la liberté de transit à destination ou en provenance du district administratif de l'Organisation. Nous acceptons donc le principe selon lequel il y a lieu de garantir la liberté de transit aux personnes qui se rendent au district administratif d'une organisation internationale. En outre, les Etats-Unis considèrent qu'il y a lieu de garantir la liberté de déplacement à l'intérieur du territoire d'un pays aux représentants des membres d'une organisation internationale lorsque leurs fonctions officielles exigent de tels déplacements, et à condition que cela ne menace pas sérieusement la sécurité de l'Etat hôte. Bien que les Etats-Unis soient en principe favorables à une liberté de mouvement aussi large que possible sur leur territoire, nous ne voyons pas pour quelle raison une convention devrait obligatoirement garantir une liberté de déplacement accordée à titre essentiellement privé en dehors du district administratif si ces déplacements n'ont aucun rapport avec le fonctionnement de l'organisation ou de la mission intéressée.

Article 30

La section 15 de l'Accord relatif au Siège de l'ONU conclu entre les Etats-Unis et l'Organisation et la section 11 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies accordent des privilèges et immunités semblables à ceux qui sont prévus dans le projet d'article 30. Les Etats-Unis considèrent que l'article est acceptable à condition que des dispositions adéquates soient prises afin de protéger l'Etat hôte contre l'abus des privilèges et immunités accordés. L'alinéa *b* de la section 13 de l'Accord relatif au Siège fournit une telle protection, et il serait essentiel d'inclure cette disposition dans le projet d'article 45 (conformément à la section 26 de l'Accord relatif au Siège, l'alinéa *b* de la section 13 de cet accord est également applicable aux personnes qui se sont vu accorder des privilèges et des immunités en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, ce qui a été réaffirmé dans un souci de clarté dans la réserve que les Etats-Unis ont apportée à la Convention). Si le projet d'article 45 n'est pas amélioré, les Etats-Unis devront reconsidérer leur position sur l'article 30. Les Etats-Unis renvoient à cet égard aux observations formulées ci-dessous au sujet de l'article 45.

Article 32

En ce qui concerne l'alinéa *d* de l'article, les Etats-Unis sont d'avis que cette question devrait être soumise aux mêmes règles que celles qui sont prévues à l'article 43 de la Convention sur les relations consulaires.

Article 35

Au sujet du paragraphe 3 du commentaire relatif à cet article, les Etats-Unis estiment que le paragraphe 5 de l'article n'est pas nécessaire.

Article 40

Les Etats-Unis pensent que les privilèges et immunités accordés aux membres de la mission ne devraient être octroyés qu'à la catégorie de personnes définies à la section 16 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Nous pensons qu'il est excessif d'accorder tous ces privilèges et immunités aux « membres du personnel administratif et technique [. . .] ainsi [qu'aux] membres de leurs familles qui font partie de leurs ménages respectifs ». Cela n'est d'ailleurs pas nécessaire pour le bon fonctionnement de la mission. S'il convient d'accorder des immunités, celles-ci ne devraient être octroyées qu'aux membres du personnel administratif et technique, et non pas aux membres de leurs familles, et les immunités accordées ne devraient l'être que pour les actes accomplis par eux à l'occasion de leurs fonctions officielles. Nous ne pensons pas, à ce propos, que la supposition faite au paragraphe 2 du commentaire soit fondée.

Article 44

Bien que les Etats-Unis soient entièrement d'accord avec la disposition énoncée, selon laquelle on ne doit pas faire de discrimination entre les Etats, ils n'interprètent évidemment pas cette disposition comme interdisant de quelque façon que ce soit les distinctions faites pour des raisons valables et justifiées dans certains cas. Les projets d'articles eux-mêmes reconnaissent implicitement ce fait. Par exemple, le paragraphe 2 de l'article 25 stipule que l'Etat hôte a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées pour protéger les locaux de la mission permanente; l'application de cette disposition peut amener à faire des distinctions raisonnables quant au traitement accordé à différents Etats; par exemple, trois agents de police peuvent être nécessaires pour une mission, mais un seul peut suffire pour une autre mission en raison des dimensions et de l'emplacement de la mission et de ses problèmes politiques particuliers.

Article 45

Pour ce qui est du paragraphe 2 du projet d'article, les Etats-Unis considèrent qu'il est essentiel de remplacer ce paragraphe par des dispositions semblables à celles de l'alinéa *b* de la section 13 de l'Accord relatif au Siège de l'ONU conclu entre les Etats-Unis et l'Organisation. Des termes analogues sont employés à la section 25 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Si l'on accorde des privilèges et immunités aussi larges que ceux qui sont prévus dans le projet d'articles, il faut trouver le moyen de permettre à l'Etat hôte de se protéger contre tout abus grave du privilège de résidence, qu'il constitue ou non une infraction grave et manifeste à la législation pénale. Le Secrétariat de l'ONU

a d'ailleurs reconnu ce fait dans les observations qu'il a formulées au sujet de ce projet d'articles [1]. Au paragraphe 11 de ses observations, le Secrétariat de l'ONU donne des exemples d'actes contre lesquels l'Etat hôte doit être protégé. Dans des cas semblables, et s'il existe des garanties de procédure aussi nettes que celles qui sont énoncées à l'alinéa *b* de la section 13 de l'Accord relatif au Siège, l'Etat hôte doit conserver le droit d'exiger qu'une personne qui a gravement abusé de son privilège de résidence quitte le pays (tel est évidemment le cas en ce qui concerne les diplomates accrédités auprès des Etats, qui peuvent être déclarés *personae non gratae*).

Article 49

En ce qui concerne le paragraphe 1 de cet article, les Etats-Unis conviennent avec le Gouvernement israélien qu'il convient de remplacer, dans les deux phrases du texte anglais, le mot « must » par le mot « shall » [en français, remplacer « l'Etat hôte est tenu de respecter et de protéger » par « l'Etat hôte respecte et protège », et « l'Etat d'envoi doit prendre » par « l'Etat d'envoi prend »] [2]. Ce paragraphe serait ainsi plus conforme au paragraphe 2 du même article et à l'ensemble du projet de convention.

Article 50

Il pourrait être souhaitable de donner aux consultations un caractère plus formel que celui qui est prévu à l'article 50. Il pourrait être indiqué d'inclure dans le projet une disposition prévoyant tel ou tel type de procédure de conciliation.

En outre, les Etats-Unis sont fermement convaincus qu'il conviendrait d'ajouter au projet un nouvel article allant dans le sens de la section 30 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Les articles de la troisième partie créent de nouveaux privilèges et immunités très étendus pour les missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales. Les Etats-Unis estiment qu'il est utile de codifier les privilèges et immunités actuels des observateurs et, dans certains cas bien définis, d'accepter de les étendre. Toutefois, ils estiment qu'il ne serait pas justifié d'accorder à ces missions le statut envisagé dans cette partie du projet d'articles. Un pays qui s'engage à être l'hôte d'une organisation internationale doit offrir les privilèges et immunités nécessaires à l'organisation et à ses membres. Il va de soi que le fonctionnement normal de l'organisation ne doit en aucun cas être entravé. Toutefois, les observateurs ne participent pas officiellement aux travaux de l'organisation. Dans la plupart des cas, ils ne sont pas prévus dans la charte ou la constitution de l'organisation, et il est difficile de considérer qu'il existe un engagement implicite de la part de l'Etat hôte à leur égard. Dans la mesure où une pratique s'est établie dans les cas où il existe des missions d'observation, les Etats-Unis estiment qu'il convient de n'accorder à ces missions que les privilèges et immunités limités nécessaires pour leur permettre de fonctionner en tant que missions d'observation. Nous estimons qu'il faut attendre, pour accorder de nouveaux privilèges et immunités, que les organisations internationales intéressées donnent aux observateurs un statut officiel.

Article 52

Les Etats-Unis estiment que, sauf dans le cas où l'organisation internationale intéressée a officiellement accepté l'établissement d'une mission permanente d'observation particulière, le consentement de l'Etat hôte devrait être nécessaire pour l'établissement d'une telle mission.

Article 53

Le projet d'article cherche à faire passer le statut des membres des missions d'observation de celui d' «observateurs » pour les Etats d'envoi à celui de « représentants » des Etats d'envoi auprès de l'organisation internationale. Les Etats-Unis estiment qu'il n'est pas justifié d'accorder le statut de représentants aux observateurs. Certes, les « observateurs » représentent leur Etat à l'étranger en ce sens que toute personne qui va à l'étranger représente son pays, mais cela ne fait pas d'eux des représentants diplomatiques au plein sens du terme, et il ne s'agit pas de « représentants » auprès de l'organisation internationale. Ainsi, de l'avis des Etats-Unis, les mots « et à représenter l'Etat d'envoi à l'Organisation » devraient être supprimés à la fin de l'article.

Comme suite à cette modification, il sera nécessaire de changer en conséquence l'alinéa *a* de l'article 51 (suppression des mots « représentatif et »), les alinéas *d* et *e* du même article (suppression de toute mention du « personnel diplomatique »), et l'article 59 (suppression de l'expression « du personnel diplomatique »).

Article 56

Si la fonction de la mission permanente d'observation est d'observer pour le compte de l'Etat d'envoi plutôt que de représenter cet Etat, les Etats-Unis ne voient aucune objection à ce que l'observateur soit un ressortissant de l'Etat hôte.

Article 59

A propos du paragraphe 1, les Etats-Unis s'inquiètent de ce que l'énumération des membres des missions permanentes d'observation puisse présager ou même provoquer la généralisation d'importantes missions d'observation. Il est discutable qu'une mission d'observation nécessite, outre l'observateur permanent, un personnel diplomatique, administratif et technique et un personnel de service importants.

Article 62

Les Etats-Unis estiment qu'il ne convient pas d'utiliser le terme « chargé d'affaires *ad interim* ». Cette expression est devenue courante dans le cadre des missions diplomatiques, et implique donc trop de notions liées à ces missions. Les Etats-Unis suggèrent que l'on dise: « observateur permanent par intérim ».

Article 64

Les Etats-Unis sont en faveur de la suppression des mots entre crochets. En fait, les Etats-Unis sont d'avis que la mission permanente d'observation ne devrait avoir le droit d'utiliser ni le drapeau ni l'emblème de l'Etat d'envoi. L'utilisation de l'emblème lui-même symbolise une fonction représentative auprès d'une organisation internationale, puisque les membres de ces organisations utilisent ces emblèmes. Il ne convient donc pas que les observateurs y aient droit.

Articles 65 à 77 (en général)

Comme il a été noté ci-dessus dans les remarques d'introduction à la troisième partie, les Etats-Unis sont d'avis que les privilèges et immunités des missions permanentes d'observation devraient être strictement limités aux privilèges et immunités nécessaires au bon accomplissement de la fonction de la mission, c'est-à-dire l'observation. En ce qui concerne les projets d'articles en question, les Etats-Unis renvoient à leurs observations précédentes concernant les articles 25, 26, 28, 40, 44, 45 et 49. Ils aimeraient toutefois présenter les observations supplémentaires suivantes.

[1] Voir ci-dessous sect. C, 1, par. 9 à 11.

[2] Voir ci-dessous les observations d'Israël.

Article 69

De l'avis des Etats-Unis, il ne convient pas de garantir aux missions d'observation des privilèges et immunités aussi vastes que ceux qui sont prévus par les articles 30 et 32. Les privilèges et immunités concernant l'arrestation et l'immunité de juridiction ne devraient pas être plus étendus que ceux qui sont accordés aux fonctionnaires de l'ONU aux termes de l'alinéa *a* de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. En outre, il devrait être établi clairement que la « qualité officielle » visée est simplement celle d'observateur. Nous nous demandons aussi si l'exemption douanière des bagages personnels, telle qu'elle est prévue au paragraphe 2 de l'article 38, est nécessaire pour assurer le bon accomplissement des fonctions d'une mission d'observation.

Article 76

La restriction prévue à l'article 46 en ce qui concerne l'activité professionnelle peut ne pas être justifiée en ce qui concerne les membres d'une mission d'observation qui ne sont pas officiellement chargés de représenter l'Etat d'envoi auprès de l'organisation.

QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Article 91

Les Etats-Unis estiment que ce texte n'est pas nécessaire étant donné que les privilèges et immunités visés dans l'article sont déjà accordés par le droit international. Ils ne s'opposent toutefois pas à l'adoption de cet article.

Article 94

Les Etats-Unis mettent en doute le bien-fondé du paragraphe 1 de l'article. La plupart des membres de délégations seront logés dans des chambres d'hôtel, souvent pour de brèves périodes. Est-ce là ce qu'on entend par « les locaux dans lesquels une délégation [. . .] est installée »? Les Etats-Unis estiment qu'il serait nécessaire de définir ce membre de phrase, comme il est suggéré dans le commentaire. Il ne semble pas raisonnable de garantir l'inviolabilité de chambres d'hôtel. Le fonctionnement normal d'un hôtel nécessite que du personnel de service entre dans les chambres; on ne peut s'attendre qu'un hôtel accepte que ses méthodes de travail habituelles soient troublées parce qu'un membre d'une délégation fait partie de la clientèle. D'autre part, si par « locaux », on entend ceux de la mission permanente, le projet d'article 25 prévoit déjà le protection nécessaire. Les Etats-Unis renvoient en outre à leurs observations sur l'article 25.

Article 95

Les Etats-Unis estiment que cet article a besoin d'être défini plus clairement.

Article 99

Les Etats-Unis estiment que le paragraphe 1 soulève des difficultés semblables à celles qui ont été exposées dans leurs observations sur l'article 94.

Article 100

Les Etats-Unis estiment que la version B de l'article est la meilleure. En ce qui concerne l'immunité de la juridiction pénale prévue au paragraphe 1, les Etats-Unis renvoient à leurs observations sur les articles 30, 32 et 45.

Article 102

Les Etats-Unis sont d'avis qu'il n'est pas possible d'exempter les membres d'une délégation de l'impôt sur les ventes et d'autres taxes de même nature. La période relativement courte pendant laquelle le plupart des délégations séjournent dans le pays hôte et les faibles sommes en jeu ne justifient pas le fardeau administratif important qu'entraîneraient des arrangements en vue du remboursement de ces taxes.

Article 103

Les Etats-Unis estiment qu'il est important d'uniformiser les articles 38 et 103 du point de vue de la forme.

Article 105

Comme il est souligné dans la note de bas de page relative à l'article 105, si la version B de l'article 100 — qui est la meilleure — est adoptée, le paragraphe 2 de l'article 105 devra être révisé. En tout cas, les Etats-Unis renvoient, à propos de l'article 105, à leurs observations sur l'article 40.

Article 111

Les Etats-Unis souhaitent renvoyer à leurs observations sur l'article 44.

Article 112

Pour l'article 112, les Etats-Unis renvoient à leurs observations sur l'article 45.

Article 116

Les Etats-Unis ne sont pas certains qu'il soit raisonnable de demander que la protection des locaux d'une délégation continue à être assurée lorsqu'une conférence a pris fin. Comme il a été noté dans les observations précédentes sur d'autres articles de la quatrième partie, les locaux d'une délégation seront généralement une chambre d'hôtel, et les archives consisteront probablement en une serviette contenant des documents.

Finlande

a) *SECTION 2 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 16 FÉVRIER 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Il y a lieu de noter que les dispositions des projets d'articles 22 à 50 suivent de près celles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires et de la Convention sur les missions spéciales [1], et qu'elles en sont souvent des variantes adaptées aux circonstances propres aux organisations internationales.

Le Gouvernement finlandais n'a pas d'observations particulières à formuler au sujet des principes fondamentaux consacrés dans le projet d'articles, sous réserve qu'il n'y ait pas incompatibilité entre les articles et les conventions susmentionnées. Les *articles 26 et 36* traitent de l'exemption fiscale des locaux de la mission permanente *a)* de l'Etat d'envoi, *b)* du représentant permanent et *c)* d'un autre membre de la mission permanente agissant pour le compte de celle-ci. L'article 26 semble se référer aux impôts directs, mais il est conçu de telle manière que l'on peut l'interpréter comme couvrant également les impôts indirects (impôts sur la vente et autres impôts analogues). De l'avis du Gouvernement finlandais, les impôts indirects perçus sur les matériaux de construction et sur les prestations de services fournis pour la construction ne devraient pas bénéficier d'une exemption, même si les bâtiments ou des parties

[1] Voir résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, annexe.

desdits bâtiments sont eux-mêmes exemptés d'impôts. Il se peut aussi que l'exemption fiscale soit difficile à obtenir, par exemple dans le cas d'un Etat fédéral, en matière d'application de lois fiscales imposées par un Etat ou par une autre autorité non fédérale.

Par ailleurs, des difficultés d'interprétation se sont présentées en Finlande en ce qui concerne l'imposition de locaux occupés par des missions diplomatiques en vertu de parts dans des sociétés immobilières. L'article 26 devrait être modifié de manière à tenir compte de la propriété de ces parts. On ne peut interpréter les mots « au titre des locaux » de manière suffisamment large pour que ces parts soient couvertes par l'exemption fiscale. Il devrait également être précisé à l'alinéa *b* de l'article 36 que les dispositions dudit article sont également applicables à ces parts, qui ne peuvent être considérées comme des biens immeubles.

L'*article 32* a trait à l'immunité de la juridiction de l'Etat hôte dont jouit le personnel diplomatique de la mission permanente. Cette immunité est totale en ce qui concerne la juridiction pénale, mais l'immunité de juridiction civile et administrative comporte des exceptions. Les membres de la Commission du droit international ont exprimé des opinions différentes, certains considérant que les accidents de la circulation se produisant en dehors des fonctions officielles devraient être expressément mentionnés au nombre des exceptions, comme c'est le cas dans la Convention sur les missions spéciales, d'autres estimant que ces accidents ne devraient pas être mentionnés expressément, comme dans le cas de la Convention sur les relations diplomatiques. Des arguments solides ont été avancés en faveur de ces deux solutions, mais la première semble être la meilleure du point de vue de la clarté.

L'*article 42* devrait peut-être comprendre des dispositions concernant le commencement et la fin des privilèges et immunités accordés pour des raisons autres que la qualité officielle de l'intéressé, par exemple ceux dont jouissent les membres de sa famille, ainsi que cela a été fait dans la Convention sur les relations consulaires.

Le Gouvernement finlandais considère que la deuxième partie du projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales présenté par la Commission peut servir de base à un texte définitif.

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 23 FÉVRIER 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT PAR INTÉRIM AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Le Gouvernement finlandais a pris note avec satisfaction des articles 51 à 116, relatifs aux missions permanentes d'observation et aux délégations d'Etats à des organes ou à des conférences, et il estime qu'ils constituent une base valable pour l'élaboration d'une convention en la matière.

Certains articles appellent quelques observations.

Article 52

Le libellé de l'article 52 paraît tout à fait satisfaisant. Etant donné la nature des organisations internationales, on ne saurait reconnaître aux Etats, sans réserve ni condition, le droit d'établir des missions permanentes d'observation auprès de n'importe quelle organisation internationale. En revanche, il serait sans doute excessif d'exiger l'accord de tous les Etats membres.

Article 53

Il n'est pas nécessaire d'énumérer, parmi les fonctions d'une mission permanente d'observation, celle qui consiste à promouvoir la coopération entre l'Etat d'envoi et l'organisation.

Articles 54 et 56

S'il importe de définir le statut et les droits des missions permanentes d'observation, c'est notamment parce que la possibilité d'établir de telles missions conformément aux dispositions de ces deux articles pourrait apporter une solution appropriée au problème de la représentation des petits Etats et de ceux que l'on qualifie de « micro-Etats ». C'est pourquoi il conviendrait que les Etats aient le droit de nommer un observateur commun et de se faire représenter auprès de deux ou plusieurs organisations ou organes par une même personne. Les dispositions des articles devraient donc laisser une latitude suffisante à cet égard.

Article 57

Dans cet article et dans le commentaire y relatif, différents termes sont employés pour désigner la présentation des pouvoirs. Il conviendrait d'unifier la terminologie (voir aussi l'article 87).

Article 58

Les dispositions du paragraphe 1 de l'article sont satisfaisantes dans la mesure où les pouvoirs en matière d'adoption des textes de traités qui sont reconnus aux observateurs permanents en vertu de leurs fonctions sont limités aux traités conclus entre l'Etat d'envoi et l'organisation.

Article 64

Il n'est pas indispensable de reconnaître à une mission permanente d'observation le droit à l'usage du drapeau de l'Etat d'envoi, mais il n'y a aucune raison de le lui refuser.

Articles 65 à 67

Les missions permanentes d'observation devraient en principe avoir le même statut que les missions permanentes.

Article 82

Les délégations éprouvent souvent des difficultés à s'acquitter de leurs tâches par suite de l'insuffisance de leurs effectifs. Toutefois, il peut dans certains cas être souhaitable de limiter d'une manière ou d'une autre l'effectif d'une délégation.

Articles 83 et 85

Une délégation devrait être habilitée, en cas de besoin, à représenter deux ou plusieurs Etats, et il devrait être possible de choisir les membres d'une délégation parmi les ressortissants de plusieurs Etats. L'accomplissement des fonctions d'une délégation exige souvent la présence de spécialistes ou d'experts dont tous les Etats ne disposent pas forcément. La participation à une conférence, fût-elle de courte durée, peut entraîner des frais considérables, que l'envoi d'une délégation commune permettrait de partager; cette pratique permettrait ainsi aux Etats de participer à des réunions plus nombreuses. Il serait aussi plus facile d'assurer la représentation des Etats à des réunions d'organes dont la composition est limitée par souci d'une répartition géographique équitable, comme c'est le cas pour la CNUDCI, et la diffusion des résultats de ces réunions s'en trouverait améliorée.

Article 90

Il subsiste quelque incertitude quant à l'ordre alphabétique à utiliser pour déterminer la préséance entre délégations dans les Etats ayant plusieurs langues officielles.

Article 91

Il conviendrait de préciser dans le projet d'articles le statut des personnalités de rang élevé mentionnées dans cet article, car les

références qui sont faites aux visites officielles et au droit international sont insuffisantes à cet égard.

Article 98

Les enlèvements de diplomates qui ont eu lieu récemment mettent en relief l'importance des dispositions de cet article.

Article 100

Etant donné que le personnel des délégations appartient généralement à plusieurs catégories différentes et que les dispositions d'autres articles (articles 82, 95 et 96) visent à permettre aux délégations d'accomplir leurs fonctions dans des conditions satisfaisantes, le Gouvernement finlandais est favorable à la version B. Si cette version est adoptée, il faudra modifier le projet d'articles en conséquence, et à tout le moins l'article 105.

Article 103

La qualité des représentants devra être précisée dans leur passeport ou dans un document distinct qui leur sera délivré, sans quoi les dispositions de cet article risquent d'être difficiles à appliquer.

Article 113

S'il a véritablement pour objet d'interdire au personnel diplomatique et non diplomatique d'une délégation d'exercer toute activité professionnelle ou commerciale, cet article paraît aller trop loin.

Article 114

Le Gouvernement finlandais estime que le libellé de cet article devrait être remanié afin qu'il soit précisé que les fonctions d'un membre d'une délégation prennent fin notamment à l'issue de la réunion de l'organe ou de la conférence et de toutes les activités qui en constituent le prolongement direct. Peut-être la portée de cette disposition pourrait-elle être élargie en modifiant les termes employés.

France

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 8 AVRIL 1971 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en français*]

Le Gouvernement de la République française a pris connaissance des projets d'articles relatifs aux relations entre les Etats et les organisations internationales adoptés en première lecture par la Commission du droit international lors de ses vingtième, vingt et unième et vingt-deuxième sessions.

Le Gouvernement français tient tout d'abord à rendre hommage au travail déjà accompli par la Commission, qui, par sa précision et le soin qui lui a été apporté, constituera certainement une contribution positive au développement du droit international et auquel les Etats pourront utilement se reporter pour définir leurs relations avec les organisations internationales qu'ils ont créées ou décideraient de créer.

Le Gouvernement français croit toutefois devoir présenter, d'une part des considérations d'ordre général, et d'autre part des remarques particulières relatives aux dispositions provisoirement adoptées, dont il souhaiterait que la Commission du droit international veuille bien tenir compte lors de son second examen du projet.

Observations générales

1. Ainsi que la délégation française l'a indiqué lors des dernières sessions de l'Assemblée générale, le projet établi par la Commission du droit international ne devrait s'appliquer qu'aux seules organisations universelles importantes.

En effet, il convient de tenir compte du fait que les organisations internationales, même lorsqu'elles ont un champ géographique analogue, sont de caractère très divers. Etant donné que, pour la détermination des privilèges et des immunités qu'elle prévoit dans son projet, la Commission a, fort justement, retenu le critère des intérêts de la fonction, il est nécessaire que les organisations en cause présentent, de par la nature même de leur activité, une certaine similitude.

A cet égard, la définition retenue à l'article 1er, alinéa *b* (« l'expression « organisation internationale de caractère universel » s'entend d'une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale ») ne paraît pas assez précise.

Le Gouvernement français pense que la Commission devrait rechercher une formule qui fasse apparaître que le projet ne s'appliquera que dans le cas d'organisations à caractère universel dont les activités ont une haute importance pour la communauté mondiale, et sont d'une nature telle que les fonctions des représentants des Etats auprès d'elles justifient le statut envisagé.

A cet égard, le Gouvernement français persiste à penser qu'il aurait été plus aisé d'examiner en premier lieu quel statut il était souhaitable d'accorder aux organisations du type considéré elles-mêmes pour déterminer quels privilèges et immunités devraient être octroyés aux personnes qui participent à leurs activités.

2. Le Gouvernement français estime souhaitable que, dans la suite de ses travaux, la Commission tienne dûment compte des accords existant en la matière et s'en inspire pour son œuvre de codification. Il conviendrait qu'elle examine avec le plus grand soin la pratique des Etats, telle qu'elle ressort de ces accords, et qu'elle ne fasse pas œuvre trop largement doctrinale. En ce sens, elle devrait éviter d'appliquer systématiquement les solutions de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques à des situations différentes pour lesquelles les Etats ont d'ores et déjà trouvé des solutions originales.

3. Il paraît également indispensable au Gouvernement français que la convention ne s'applique pas en face d'une pratique établie. A ce titre, l'article 4, selon lequel « les dispositions des présents articles sont sans préjudice des autres accords internationaux en vigueur entre Etats ou entre Etats et organisations internationales », est particulièrement important. Les organisations qui font l'objet d'un accord déjà conclu doivent continuer à être régies par lui, et par lui seul.

De même, le Gouvernement français est attaché au principe de l'article 5, qui préserve la liberté de négociation des Etats qui deviendraient parties à la convention envisagée.

Observations sur les diverses parties du projet

PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIE. — Dispositions générales et missions permanentes auprès d'organisations internationales

Article 1er et article 15

(Cette observation est valable pour l'ensemble des projets d'articles.)

Le Gouvernement français a déjà eu l'occasion de dire qu'il estimait regrettable l'emploi des mot « personnel diplomatique » dans un contexte autre que celui des relations diplomatiques, qui ont fait l'objet de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 6

Il serait préférable que la Commission introduise dans le texte même de cette disposition les principes qu'elle a évoqués aux paragraphes 4 et 5 de son commentaire et selon lesquels:

a) Le fondement juridique des missions permanentes se trouve dans les actes constitutifs des organisations internationales, dans les conventions relatives à leurs privilèges et immunités, leurs accords de siège, ou, éventuellement, une pratique reconnue.

b) L'établissement de missions permanentes est soumis à certaines réserves.

Articles 10, 34 et 45

Le Gouvernement français a noté que le projet ne contenait pas de disposition analogue à celle de l'article 9 de la Convention sur les relations diplomatiques, relative à la déclaration de *persona non grata*.

De l'avis de ce gouvernement, la Commission du droit international devrait rechercher les formules qui permettent à l'Etat hôte de prendre les mesures nécessaires à sa sécurité et au maintien de son ordre public, tout en garantissant l'indépendance de l'organisation.

La Commission a, il est vrai, dans deux dispositions, les articles 34 et 45 (repris dans les articles 71, 76 et 112), prévu que l'Etat d'envoi devrait, dans certains cas, lever l'immunité de juridiction de son représentant.

Mais ces dispositions paraissent avoir moins de portée que l'article IV (section 14) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, cité dans le commentaire de l'article 33, et aux termes duquel

> « Les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des membres non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. Par conséquent, un membre a non seulement le droit, mais le devoir, de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée. »

Au surplus, l'article 45 prévoit que, en cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte, l'Etat d'envoi doit lever l'immunité de son représentant ou le rappeler, sauf s'il s'agit d'un acte accompli par la personne en cause dans l'exercice des fonctions de la mission permanente au sein de l'organisation ou dans les locaux d'une mission permanente.

Ces exceptions paraissent difficilement explicables sur le plan du droit, car elles semblent fondées sur un principe d'exterritorialité qui n'est plus actuellement reconnu; une infraction commise dans les locaux d'une organisation ou dans les locaux d'une mission permanente est commise sur le territoire de l'Etat hôte et, sous réserve des privilèges et immunités applicables, est soumise à sa juridiction. Au surplus, l'article 45 tel qu'il est rédigé pourrait avoir pour conséquence que si un crime était commis par un bénéficiaire de l'immunité de juridiction à l'intérieur d'une mission permanente, par exemple, l'Etat hôte ne pourrait même pas demander son rappel, ce qui ne serait évidemment pas admissible. Ces remarques s'appliquent en ce qui concerne les dispositions analogues qui figurent dans le projet de la Commission.

Les considérations qui précèdent conduisent le Gouvernement français à souhaiter que la Commission revoie la question et à appeler à nouveau l'attention sur le fait que le projet, dans son état actuel, comporte une importante lacune: il ne contient aucune disposition sur l'expulsion éventuelle des personnes au profit desquelles il définit des immunités. Or, une telle disposition est indispensable pour assurer un juste équilibre entre les intérêts de l'Etat hôte et ceux de l'Etat d'envoi.

Article 14

Le Gouvernement français n'est pas convaincu que les dispositions relatives aux pouvoirs pour représenter l'Etat dans la conclusion d'un traité entre ledit Etat et une organisation internationale aient leur place dans le projet actuellement en cours d'élaboration.

Article 17

Le Gouvernement français estime que l'arrivée et le départ définitif des membres d'une mission permanente doivent dans tous les cas faire l'objet d'une notification préalable.

Articles 24 et 50

L'attention du Gouvernement français a été attiré sur les articles 24 et 50.

Selon l'article 24, « l'Organisation aide, s'il en est besoin, l'Etat d'envoi, sa mission permanente et les membres de celle-ci à s'assurer de la jouissance des privilèges et immunités prévus dans les présents articles ».

Selon l'article 50, « si une question surgit entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte au sujet de l'application des présents articles, des consultations entre l'Etat hôte, l'Etat d'envoi et l'Organisation auront lieu sur la demande de l'un ou l'autre de ces Etats ou de l'Organisation elle-même ».

Sans contester qu'une organisation internationale ait un intérêt au respect par l'Etat hôte des obligations qu'il a assumées à l'égard des Etats d'envoi, le Gouvernement français estime que les formes précises que cet intérêt pourrait revêtir ne sont pas traduites de façon parfaitement satisfaisante dans les dispositions précitées.

L'article 24 pourrait entraîner une intervention de l'organisation dans les rapports entre Etats d'envoi et Etat hôte sans que de réels problèmes se posent en ce qui concerne la jouissance des privilèges et immunités.

L'article 50, malgré les restrictions qui figurent sur ce point dans le commentaire, risque de préjuger la solution qui pourra être éventuellement donnée au problème du règlement des différends. Il risque également, de même que l'article 24, de préjuger la réponse à donner à la question de savoir quel organe de l'organisation pourra manifester son intérêt pour le respect des privilèges et immunités reconnus aux missions des Etats membres. Pour les problèmes qui peuvent naître dans la vie quotidienne d'une mission permanente, il est probable en effet qu'une intervention des organes politiques de l'organisation sera pratiquement difficile à mettre en œuvre. Le secrétariat de l'organisation en cause pourrait, par le biais de cette disposition, se voir investi de pouvoirs qu'il ne peut tenir que des actes constitutifs de ladite organisation.

A cette occasion, le Gouvernement français rappelle qu'il ne souscrit pas au principe évoqué dans les déclarations faites devant la Sixième Commission par le Conseiller juridique de l'ONU lors de la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale — déclarations reproduites dans le commentaire de l'article 24 —, selon lesquelles l'Organisation est partie à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies: il convient en effet, à cet égard, de distinguer les conventions multilatérales, auxquelles seuls les Etats sont parties, et les accords de siège, auxquels peuvent devenir parties les organisations en tant que telles.

Article 25

Sans s'opposer formellement à la rédaction du paragraphe 1 de cette disposition, le Gouvernement français préférerait que la formulation du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires soit reprise dans la dernière phrase.

Il souhaite également que la mention des moyens de transport soit, pour des motifs pratiques, supprimée au paragraphe 3.

Article 26

Le Gouvernement français estime que l'octroi d'une exemption fiscale au titre des locaux de la mission à un membre de la mission permanente autre que le représentant permanent pourrait être source de confusion. Une telle disposition, qui pouvait être utile dans le cas des missions spéciales, ne s'impose pas pour des missions de caractère permanent.

D'autre part, ce gouvernement ne saurait accepter une extension éventuelle des privilèges prévus par cet article.

Article 28

Le Gouvernement français estime que le principe retenu dans cette disposition ne répond pas au critère des besoins de la fonction, qu'a adopté la Commission. Les représentants auprès d'une organisation internationale n'ont pas besoin, pour l'exercice de leurs fonctions, d'une liberté de mouvement aussi étendue que celle des agents diplomatiques. A fortiori n'est-il pas justifié d'aller au-delà de ce que prévoit la Convention sur les relations diplomatiques en ce qui concerne la famille des intéressés.

Le Gouvernement français suggère donc que l'on adopte la règle posée à l'article 27 de la Convention sur les missions spéciales, selon laquelle la liberté de déplacement et de circulation est reconnue dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la mission.

Article 29

Le Gouvernement français estime qu'il serait souhaitable d'insérer dans cet article une disposition analogue à celle de l'article 28, paragraphe 3, de la Convention sur les missions spéciales et selon laquelle les communications entre la mission permanente et son gouvernement ou d'autres missions devraient, dans la mesure du possible, se faire par la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi.

Article 32

Dans la mesure où l'on admet le principe de l'octroi du statut diplomatique à certains membres des missions permanentes, on peut accepter qu'ils bénéficient de l'immunité de juridiction civile pour les accidents d'automobile causés en dehors de leurs fonctions officielles. S'il devait en être ainsi, et l'alinéa *d* du paragraphe 1 étant omis, le Gouvernement français souhaiterait qu'il fût expressément mentionné que les bénéficiaires de l'article doivent être constamment couverts par une assurance contre les accidents d'automobile contractée selon les lois de l'Etat hôte.

Article 35

Le Gouvernement français n'a pas d'objection à cette disposition. Il note toutefois qu'elle ne se réfère qu'à la législation sur la sécurité sociale. Or, de l'avis de ce gouvernement, il conviendrait que la Commission introduise dans son projet une disposition relative au droit du travail dans les contrats conclus avec du personnel recruté localement.

Article 36

Le Gouvernement français souhaite que l'alinéa *f* de cet article soit aligné sur les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires et de la Convention sur les missions spéciales, par la suppression des mots « en ce qui concerne les biens immobiliers ».

Article 38

Il ne paraît pas nécessaire de viser les membres de la famille dans cette disposition, puisque l'article 38 est cité dans l'article 40, paragraphe 1. Il semble du reste préférable de définir l'ensemble du statut des intéressés dans une même disposition.

Article 39

Le Gouvernement français considère que cette disposition pourrait être incompatible avec les législations qui permettent d'échapper à l'application de la loi sur l'acquisition de la nationalité par un acte de volonté personnel (faculté d'option ou de répudiation). Il serait donc préférable de donner à une telle disposition un caractère facultatif, comme il a été fait en ce qui concerne la Convention sur les relations diplomatiques et la Convention sur les relations consulaires.

Article 41

Le paragraphe 1 de cette disposition contient une erreur rédactionnelle qui figurait dans le texte français de la Convention sur les relations diplomatiques et qui a été corrigée dans la Convention sur les relations consulaires et dans la Convention sur les missions spéciales. Il convient de dire que les intéressés « ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ».

Articles 42 et 43

Le Gouvernement français espère que la Commission du droit international trouvera le moyen de préciser ces articles.

Ce gouvernement avait du reste appelé l'attention sur ce point en ce qui concerne les dispositions correspondantes de la Convention sur les missions spéciales. Un effort en ce sens paraît d'autant plus nécessaire qu'il convient d'éviter des contestations éventuelles sur l'interprétation des dispositions en cause.

A cet égard, le Gouvernement français croit devoir signaler qu'il ne pense pas — différant peut-être sur ce point de l'avis du Conseiller juridique de l'ONU mentionné au paragraphe 3 du commentaire de l'article 42 — que des dispositions conventionnelles relatives à l'octroi de privilèges et immunités doivent faire, sauf cas exceptionnel, l'objet d'une interprétation large.

Quoi qu'il en soit, il serait préférable, en ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 42, de trouver une formule évitant que la nomination en qualité de membre d'une mission permanente d'une personne qui se trouverait déjà sur le territoire de l'Etat hôte puisse être invoquée comme entraînant l'octroi des privilèges et immunités alors qu'elle interviendrait à une date très antérieure à la prise de fonctions effective.

De même, en ce qui concerne l'article 34, l'Etat de transit ne devrait être tenu d'accorder les privilèges et immunités prévus que s'il a été averti du transit, ès qualités, de la personne en cause et y a consenti. Ce principe devrait être appliqué en ce qui concerne toutes les catégories de représentants que visera la convention.

Article 44

Il est indiqué dans ce projet d'article que « en appliquant les dispositions des présents articles, on ne fera pas de discrimination entre les Etats ». La Commission indique, dans son commentaire, que l'emplacement de cette disposition est provisoire. Si la Commission décidait, lors de sa prochaine session, d'examiner certaines circonstances exceptionnelles, telles que la participation à l'organisation d'Etats non reconnus, elle constaterait, au vu des accords existants, que des nuances ont été parfois apportées à la règle qu'elle pose, et dont elle a fait, pour l'instant, un principe plus absolu que celui qu'établit la Convention sur les relations diplomatiques, en supprimant l'appel à la notion de réciprocité.

TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

En ce qui concerne cette partie du projet, le Gouvernement français se bornera à des remarques assez générales. Il lui semble en effet nécessaire que la Commission examine à nouveau les principes mêmes qui sont à la base des dispositions qu'elle a provisoirement adoptées.

Le Gouvernement français tient tout d'abord à marquer qu'il partage l'opinion des membres de la Commission qui estiment, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 3 du commentaire de l'article 52, qu'aucun Etat n'est en droit d'envoyer une mission d'observation auprès d'une organisation si les règles ou la pratique de l'organisation n'en prévoient pas la possibilité.

D'autre part, la Commission du droit international a entièrement créé, dans son projet, un statut international de l'« observateur permanent », et même de la mission permanente d'observation, exactement calqué sur celui des missions diplomatiques.

Or, le Gouvernement français ne peut que constater que la Commission elle-même précise, au paragraphe 2 de ses « Observations générales » sur la section 1 de la troisième partie du projet:

> « Il n'existe de dispositions relatives aux missions permanentes d'observation d'Etats non membres ni dans la Charte des Nations Unies, ni dans les accords de siège, ni dans la résolution 257 (III) de l'Assemblée générale, du 3 décembre 1948, qui traite des missions permanentes des Etats Membres »,

et expose la façon dont le problème est, en ce qui concerne l'ONU, résolu en fait, semble-t-il, de façon satisfaisante. Ce gouvernement est donc loin d'être convaincu de la nécessité et de l'opportunité d'établir un corps de règles juridiques aussi rigide et aussi complet que celui qu'envisage le projet. Il considère pour sa part que si la présence d'observateurs et le régime qui leur est applicable ne résultent pas des actes constitutifs d'une organisation, ou de sa pratique, ou des décisions des organes qualifiés à cet égard, de tels observateurs ne sauraient être admis, et ne sauraient en tout cas bénéficier d'un statut juridique particulier que si celui-ci était expressément prévu, soit par les actes conventionnels multilatéraux applicables à l'organisation elle-même, soit par un accord spécial à intervenir entre l'organisation et l'Etat hôte. Il convient de noter que, dans l'esprit du Gouvernement français, un tel accord devrait définir un statut uniforme pour toutes les missions d'observation auprès d'une même organisation. Mais la Commission devrait examiner à nouveau le point de savoir s'il est justifié que les « missions d'observation » aient le même statut que les représentations permanentes d'Etats auprès d'organisations internationales, compte tenu de leur rôle et du fait que les Etats qui les désignent, ne faisant pas partie de l'organisation, ne sont pas soumis aux règles de celle-ci. Le Gouvernement français, pour sa part, a des doutes très sérieux sur ce point.

QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

En ce qui concerne cette partie du projet, le Gouvernement français doit également insister pour que la Commission tienne compte de la pratique établie.

Comme l'a noté la Commission elle-même au paragraphe 1 de ses « Observations générales » sur la section 2, il existe

> « un corps important de règles en ce qui concerne les privilèges et immunités des représentants auprès d'organes des organisations internationales et aux conférences réunies par elles ».

Or, la Commission, après avoir analysé ces règles, s'en écarte pour accorder dans l'ensemble aux bénéficiaires de son projet le statut diplomatique, alors qu'elle reconnaît que la pratique des Etats, telle qu'elle ressort des conventions en vigueur, et notamment de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, n'est généralement pas en ce sens. La Commission a préféré procéder par assimilation avec les missions spéciales plutôt que de suivre l'orientation définie par le Comité des questions juridiques de la Conférence de San Francisco, qui, ainsi qu'elle le note au paragraphe 12 de ses « Observations générales » sur la section 2, avait déclaré qu'il avait

> « estimé devoir éviter le terme *diplomatique* dans la détermination de la nature des privilèges et immunités prévus par l'Article 105 [de la Charte] » et qu'il avait « préféré lui substituer un critère plus approprié, reposant, [. . .] pour les représentants [. . .], sur la nécessité de pouvoir exercer leurs fonctions d'une façon indépendante ».

Le Gouvernement français, pour sa part, pense que la Commission devrait reprendre son examen dans cette optique.

Il ne paraît pas évident que les délégations auprès d'organes d'organisations internationales ou à des conférences convoquées sous les auspices de celles-ci doivent avoir exactement le même statut, dans l'Etat hôte, que les missions qui sont directement envoyées auprès de lui par un Etat étranger.

D'autre part, le Gouvernement français pense, ainsi qu'il a déjà été dit, que les privilèges et immunités ne doivent être accordés que dans la mesure où ils correspondent à des nécessités fonctionnelles. Or, jusqu'à présent, les accords en vigueur fondés sur ce principe semblent donner satisfaction.

Par ailleurs, il doit être tenu compte du caractère temporaire des délégations. Le Gouvernement français a eu l'occasion, lors du débat sur les missions spéciales qui partagent ce caractère, d'insister sur les graves difficultés auxquelles peuvent être confrontées les administrations si elles doivent assurer certains des privilèges diplomatiques à des personnes dont la présence sur leur territoire est essentiellement transitoire. Encore la Convention sur les missions spéciales ne s'applique-t-elle, avec la définition qui a été adoptée, qu'à des missions bien déterminées. Les articles actuellement proposés devraient s'appliquer aux délégations aux conférences et (article 78, al. *a* et *c*) aux délégations aux organes principaux ou subsidiaires d'une organisation internationale et à toute commission, comité ou sous-groupe d'un de ces organes dont des Etats sont membres. Il semble très difficile en pratique, et peu justifié en principe, d'appliquer indistinctement le statut décrit à toutes les personnes qui, selon le projet, pourraient s'en prévaloir.

De ce point de vue également, le droit diplomatique n'est pas transposable tel quel aux délégations temporaires auprès d'organisations internationales.

La Commission en a du reste eu conscience, puisque, en ce qui concerne l'article 100 (Immunité de juridiction), elle a proposé deux variantes. De l'avis du Gouvernement français, compte tenu, d'une part de la pratique suivie en la matière, et d'autre part du champ d'application propre du projet, la variante B serait préférable. Cependant, cette variante ne lui semble pas parfaitement satisfaisante, dans la mesure où elle assurerait à ses bénéficiaires une immunité de juridiction totale qui n'est pas prévue par l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

Or, le Gouvernement français croit devoir à nouveau insister sur le fait qu'il est hautement souhaitable que la Commission prenne dûment en considération les dispositions de ce texte et des textes analogues qui réalisent l'équilibre nécessaire entre les divers intérêts liés à la vie d'une organisation internationale. Cet examen la conduira sans doute à constater que des dispositions telles que celles relatives aux locaux des délégations, aux logements privés, aux exonérations douanières ou fiscales, ne correspondent pas aux solutions qui ont été généralement adoptées pour des motifs tant de principe que de pratique.

Le Gouvernement français souhaiterait également que la Commission envisage les aspects matériels de l'application des dispositions qu'elle adoptera. A titre d'exemple, ce gouvernement observe que, pour que soit assurée à une personne la plénitude du statut

diplomatique, il serait indispensable qu'elle soit immédiatement identifiable par les autorités concernées et que celles-ci soient préalablement averties de sa présence sur le territoire de l'Etat hôte.

En résumé, le Gouvernement français pense qu'il serait utile que la Commission revoie les articles de cette partie de son projet à la lumière des accords en vigueur et, en ce qui concerne les problèmes qui ne sont pas traités dans lesdits accords, à la lumière de la pratique effective des Etats et des organisations.

De façon générale, ce gouvernement croit que, dans son étude de la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, la Commission doit essentiellement tenir compte des besoins de la fonction, et ne pas perdre de vue la nécessité d'établir un équilibre entre les intérêts de l'Etat hôte et l'indépendance de l'organisation.

Le Gouvernement français se propose de compléter les présentes observations lorsque la Commission aura procédé à la seconde lecture du projet.

Hongrie

TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 22 FÉVRIER 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Article 52

Il devrait être stipulé dans cet article que tous les Etats non membres peuvent établir des missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales de caractère universel. Le libellé actuel de cet article, et en particulier l'expression « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation », va à l'encontre du principe de l'égalité souveraine des Etats et du principe d'universalité. Il contredit aussi les dispositions de l'article 75, qui proscrit toute discrimination entre les Etats.

En outre, il y a une contradiction entre l'article 52 et le commentaire qui l'accompagne. En effet, au paragraphe 2 du commentaire, il est dit fort justement qu'il est essentiel pour les Etats non membres de pouvoir suivre les travaux des organisations internationales, et que les rapports d'association entre les Etats non membres et les organisations internationales sont utiles aux organisations et favorisent l'application de leurs principes et la réalisation de leurs objectifs.

Compte tenu de ce qui précède, il serait indiqué de remplacer l'actuel article 52 par le texte que le Rapporteur spécial a proposé pour l'article 51 dans son cinquième rapport [1].

Article 94

Il conviendrait de supprimer la dernière phrase du paragraphe 1 de cet article. De la sorte, ce paragraphe reprendrait exactement le juste principe consacré à l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et accepté par la grande majorité des Etats.

Article 100

La version A paraît être la plus satisfaisante, car la version B restreint sans raison l'immunité de juridiction civile et administrative accordée aux représentants d'Etats membres d'une organisation internationale.

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 7, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, titre II.

Israël

a) *PREMIÈRE PARTIE ET SECTION 1 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 8 AVRIL 1969 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Article 1er

Le Gouvernement israélien estime que la Commission devrait envisager d'ajouter une définition du terme « représentant », qui est employé à la fois dans le titre et dans le texte du projet d'articles.

Il propose de supprimer l'alinéa *b*, en raison des observations qu'il formule à propos de l'article 2.

Il suggère, à l'alinéa *l*, de remplacer les mots « sont établies » par les mots « peuvent être établies ».

Article 2

Le Gouvernement israélien considère que, aux fins du projet d'articles, il n'est pas possible d'établir une distinction valable et applicable en pratique entre les organisations internationales à caractère universel et les autres. Il fait observer que, dans la mesure où les articles entrent en conflit avec les règles ou les instruments constitutifs d'une organisation internationale, de quelque caractère qu'elle soit, ce sont ces derniers qui prévaudront, en tout état de cause, en vertu des articles 3, 4 et 5. Il propose donc de supprimer l'article 2.

Articles 4 et 5

Le Gouvernement israélien formule les observations suivantes:

1) Le libellé de l'article 4 devrait se rapprocher davantage du texte du paragraphe 2 de l'article 26 du projet d'articles sur le droit des traités (dans la forme définitive qui lui sera donnée à la Conférence de Vienne) [1].

2) Le titre de l'article 4 comporte le mot « existants », alors que le texte mentionne les « autres accords internationaux en vigueur ». On ne voit pas clairement si cet article s'applique ou non à des accords futurs. Le Gouvernement israélien doute qu'il soit approprié de restreindre la portée de l'article 4 aux seuls accords en vigueur au moment où le projet d'articles entrera lui-même en vigueur.

3) A l'article 4, les mots « entre Etats ou entre Etats et organisations internationales » sont superflus.

Compte tenu des observations qui précèdent, il faudrait envisager une formulation plus concise, qui pourrait fusionner les articles 4 et 5 de la manière suivante:

> « Les présents articles s'appliquent sans préjudice des autres accords internationaux en vigueur concernant les représentants d'Etat auprès d'une organisation internationale ».

Article 7

Le Gouvernement israélien suggère qu'en raison de son importance et de son caractère général l'alinéa *e* soit placé immédiatement après l'alinéa *a*.

Article 8

Le Gouvernement israélien considère que cet article est superflu et pourrait très bien être supprimé. Etant donné que la nomination des

[1] Dans la Convention de Vienne sur le droit des traités telle qu'elle a été adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités le 23 mai 1969, l'article 26 du projet d'articles de la Commission du droit international sur le droit des traités est devenu l'article 30.

membres d'une mission permanente n'est pas soumise à l'agrément de l'Etat hôte ou de l'organisation intéressée, il fait observer que, même en l'absence du présent article, rien n'empêcherait un Etat d'envoi de nommer une même personne comme membre de deux ou de plusieurs missions permanentes. C'est seulement en raison de la nécessité de réserver les droits des Etats hôtes à refuser leur consentement que l'on a inséré le paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et l'article 4 du projet d'articles sur les missions spéciales [2]. Mais les présupposés du présent article sont différents de ceux sur lesquels s'appuient ces autres dispositions.

Au cas où l'article 8 serait conservé, il serait souhaitable de le rédiger de manière que l'expression « en qualité de membre de cette mission », qui apparaît aux paragraphes 1 et 2, soit dans les deux cas remplacée par l'expression « en qualité de membre du personnel de cette mission ». D'après les définitions données aux paragraphes *f* et *g* de l'article 1er, il semble que cette modification exprimerait plus précisément l'intention de l'article.

Article 9

Le Gouvernement israélien suggère que l'expression « en qualité de chef d'une mission diplomatique », que l'on rencontre aux paragraphes 1 et 2, soit dans les deux cas remplacée par l'expression « en qualité de chef d'une mission diplomatique ou d'une mission spéciale ».

Article 10

Le Gouvernement israélien reconnaît que cet article exprime la pratique habituelle en ce qui concerne les missions permanentes, à savoir que leurs membres sont nommés librement sans que soit requis le consentement de l'Etat hôte ou de l'organisation. Il considère néanmoins que l'Etat hôte devrait avoir le droit de refuser son consentement dans les deux cas suivants:

1) Dans le cas d'une personne qui a antérieurement été reconnue coupable d'une infraction pénale grave dans l'Etat hôte;

2) Dans le cas d'une personne que l'Etat hôte a antérieurement déclarée *persona non grata*.

Pour concrétiser ces remarques, le Gouvernement israélien propose d'ajouter une nouvelle disposition sous la forme soit d'un nouveau paragraphe de l'article 10, soit d'un article 10 *bis*. Elle serait rédigée dans les termes suivants:

> « L'Etat hôte peut refuser ou retirer à tout moment son consentement à la nomination comme membre d'une mission permanente de toute personne qu'il a antérieurement déclarée *persona non grata* ou qui a été antérieurement reconnue coupable devant l'un de ses tribunaux d'une infraction pénale entraînant infamie [*a criminal offence involving ignominy*] ».

L'expression « criminal offence involving ignominy » est tirée de la traduction anglaise officielle de l'alinéa 1 de la section 44 de la « Chamber of Advocates Law, 5721-1961 » [3]. L'emploi de cette expression est ici proposé afin d'exclure les infractions mineures telles que les contraventions aux règles de stationnement.

Article 11

Dans le contexte de cet article, le Gouvernement israélien attire l'attention sur la nécessité de prévoir, dans les sections traitant des privilèges et immunités, des dispositions spéciales relatives aux privilèges et immunités des membres d'une mission permanente qui sont ressortissants ou résidents permanents de l'Etat hôte. De telles dispositions pourraient s'inspirer du paragraphe 2 de l'article 38 de la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 12

Le Gouvernement israélien propose les deux amendements suivants:

1) Remplacer les mots « soit d'un autre ministre compétent » par « soit de toute autre autorité habilitée à ce faire aux termes de la législation en vigueur dans l'Etat d'envoi ». Il considère que le mot « autorité » est préférable au mot « ministre », parce que les lettres de créance sont en fait parfois délivrées par des autorités autres que les ministres, et que le mot « ministre », à la différence de « ministre des affaires étrangères », n'a pas de signification clairement définie en droit international. Quant au mot « compétent », le Gouvernement israélien est d'avis de lui substituer l'expression proposée afin d'éliminer l'ambiguïté qui risque de découler du fait que le mot se retrouve deux fois dans cet article, la première fois avec le sens « compétent d'après la législation de l'Etat d'envoi », et la seconde fois avec le sens « compétent d'après les règles de l'organisation ».

2) Supprimer l'expression « si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation », cette idée étant déjà exprimée à l'article 3.

Article 13

Le Gouvernement israélien considère que le texte de cet article devrait être remplacé par celui qui est proposé au paragraphe 7 du commentaire. Le sens de ce dernier est beaucoup plus clair et il est exempt des ambiguïtés du texte actuel, qui n'indique pas clairement *a)* si, dans le cas où les organes sont précisés, le représentant permanent a ou n'a pas le droit d'exercer ses fonctions devant les organes non précisés, *b)* si, dans le cas où les organes ne sont pas précisés, le représentant permanent a le droit d'exercer ses fonctions devant un organe quelconque, *c)* si les circonstances visées au paragraphe 2 sont celles dans lesquelles les organes ont été précisés ou celles dans lesquelles ils n'ont pas été précisés. Cependant, le Gouvernement israélien suggère qu'au paragraphe 2 du libellé proposé au paragraphe 7 du commentaire les mots « que des conditions spéciales ne soient prescrites en matière de représentation auprès d'un organe particulier ou » soient supprimés, ce point ayant déjà été exprimé à l'article 3.

Article 14

Bien que le Gouvernement israélien ne voie pas d'objections aux dispositions de cet article dans sa rédaction actuelle, il est d'avis qu'il serait plus approprié d'aborder la question des traités entre Etats et organisations internationales dans le contexte de la codification du droit des traités. Tout en notant que le projet adopté en 1968 par la Commission plénière à la première session de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités [4] se limite, aux termes de l'article 1er, aux traités conclus entre Etats, il attire l'attention sur la résolution adoptée à la même session de cette conférence et recommandant à l'Assemblée générale de renvoyer pour étude à la Commission du droit international la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales [5]. En raison de cette recommandation, le Gouvernement israélien suggère que la question de savoir s'il faut conserver l'article 14 ne soit examinée qu'après que l'Assemblée générale aura pris une décision définitive au sujet de l'étude de ce point.

Article 15

Le Gouvernement israélien suggère que l'article 15 soit fusionné avec l'article 6, dont il constituerait le second paragraphe.

---

[2] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 385, doc. A/6709/Rev.1, chap. II, D.

[3] Israël, Ministère de la justice, *Laws of the State of Israel* (tr. off. de l'hébreu), vol. 15, 5721 — 1960/61, Government Printer [s.d.], p. 203.

[4] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 120 et 121.

[5] *Ibid.*, p. 307.

Article 17

Le Gouvernement israélien propose que dans le texte anglais du paragraphe 1, alinéa *a*, les mots « of the members » soient remplacés par « of members » et les mots « their arrival and final departure » par « their arrival and their final departure »; ces modifications mettraient le texte anglais de l'article en harmonie avec celui de l'article 10 de la Convention sur les relations diplomatiques. Le Gouvernement israélien propose également, à la fin de l'alinéa, de remplacer le point-virgule par une virgule et d'ajouter les mots suivants: « et, dans le cas d'absences temporaires, leur départ et leur retour ».

A l'alinéa *b*, il considère que les mots « s'il y a lieu » sont superflus et devraient être supprimés.

Il suggère que le paragraphe 2 soit libellé dans les mêmes termes que le paragraphe 2 de l'article 11 du projet d'articles sur les missions spéciales.

Article 18

A la fin de l'article 18, le Gouvernement israélien suggère d'ajouter, en s'inspirant du paragraphe 4 de l'article 17, la phrase: « L'Organisation communique la notification à l'Etat hôte ».

Le Gouvernement israélien note qu'aucune disposition ne prévoit l'accréditation de chargés d'affaires *ad interim*. Il considère qu'il pourrait être nécessaire de prévoir ce cas, étant donné que le poste de représentant permanent est parfois vacant pendant de longues périodes. Il propose que la Commission du droit international se renseigne sur la pratique des organisations internationales à cet égard, en vue d'insérer dans cet article une disposition appropriée.

Article 20

Le Gouvernement israélien formule les suggestions suivantes:

1) Au paragraphe 1, remplacer les mots « sans le consentement préalable » par « sans avoir obtenu au préalable le consentement exprès », afin d'aligner le texte sur celui de l'article 12 de la Convention sur les relations diplomatiques;

2) Ajouter les mots « de l'Etat hôte » après « localités ».

Article 21

Le Gouvernement israélien propose de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1 et de compléter la première phrase par l'adjonction des mots « et sur ses moyens de transport lorsqu'ils sont utilisés pour les besoins du service », conformément au paragraphe 1 de l'article 19 du projet d'articles sur les missions spéciales.

b) *SECTION 2 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 1er JUIN 1970 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Observations générales

Voir la déclaration faite par le représentant d'Israël à la 1106e séance de la Sixième Commission, le 29 septembre 1969 [6].

Observations sur les projets d'articles

Article 26

Le membre de phrase « ou un autre membre de la mission permanente agissant pour le compte de celle-ci » introduit un élément nouveau, qui pourrait avoir une portée beaucoup plus large que celle de l'article. Si son champ d'application embrasse le « représentant permanent par intérim », il semblerait préférable de régler la question de principe dans une autre disposition, avec laquelle le texte de l'article 26 serait coordonné. Si au contraire, comme cela semble être le cas, l'article 26 ne vise pas le représentant permanent par intérim, le membre de phrase en question devrait être formulé différemment. Voir à ce propos les observations du Gouvernement israélien relatives à l'article 18 (ci-dessus sect. *a*).

Article 32

Le Gouvernement israélien a pris note du paragraphe 4 du commentaire. Il reconnaît le lien qui existe entre, d'une part, l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 32 et, d'autre part, l'article 34. Tout en exprimant l'espoir que l'article 34 sera conservé dans le texte définitif, le Gouvernement israélien préfère pour le moment réserver sa position sur l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 32.

Article 33

Le Gouvernement israélien propose de remplacer, au paragraphe 1 du texte anglais, les mots « The immunity from jurisdiction of the permanent representative or members of the diplomatic staff of the permanent mission and persons enjoying immunity under article 40 » par les mots « The immunity from jurisdiction of the permanent representative or members of the diplomatic staff of the permanent mission, and of persons enjoying immunity under article 40 ».

Article 35

Le Gouvernement israélien est d'avis que le paragraphe 5 n'ajoute rien aux dispositions des articles 4 et 5 et qu'il pourrait avantageusement être supprimé.

Article 38

Le Gouvernement israélien propose de remplacer, à l'alinéa *b* du paragraphe 1 du texte anglais, les mots « his family » par « their families », « his household » par « their households » et « his establishment » par « their establishments ».

Article 39

Voir les remarques faites par le représentant d'Israël à la 1106e séance de la Sixième Commission [7].

Article 42

Le Gouvernement israélien note que la Convention sur les relations diplomatiques (art. 39, par. 1) dit: « . . . dès que sa nomination a été notifiée au Ministère des affaires étrangères ou à tel autre ministère dont il aura été convenu ». Le texte proposé, pour sa part, est ainsi rédigé: « . . . dès que sa nomination a été notifiée à l'Etat hôte . . . ». Le commentaire n'indique pas la raison de cette modification, et le Gouvernement israélien estime que le premier texte est préférable parce que plus précis. A cet égard, il semble que l'article 17 pourrait également être rendu plus précis, ainsi que l'article 18 (si la suggestion du Gouvernement israélien concernant ce dernier article est retenue dans l'établissement du texte définitif du projet d'articles).

Article 43

Le Gouvernement israélien propose de modifier de la façon suivante la dernière phrase du paragraphe 1:

« L'Etat tiers fait de même pour les seuls membres de la famille du représentant permanent ou des membres du personnel diplomatique de la mission permanente bénéficiant des privilèges et

[6] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Sixième Commission*, 1106e séance.

[7] *Ibid.*

immunités qui les accompagnent ou qui voyagent séparément pour les rejoindre ou pour rentrer dans leur pays. »

[« The same shall apply only in the case of any members of the family of the permanent representative or members of the diplomatic staff of the permanent mission enjoying privileges and immunities who are accompanying them or travelling separately to join them or to return to their own country. »]

Dans le texte anglais, le remplacement des mots « the members » par « any members » rapprocherait le texte de celui de l'article 40 de la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 44

Le Gouvenement israélien note que, dans le texte anglais, cet article est rédigé à la forme passive: « no discrimination shall be made ». Le passage correspondant de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 47, par. 1) est rédigé à la forme active: « the receiving State shall not discriminate ». Le paragraphe 6 du commentaire explique cette différence par le fait que, dans le projet d'articles, l'obligation ne s'applique pas seulement à l'Etat hôte, mais aussi à l'organisation. Le Gouvernement israélien jugerait préférable que cela soit rendu explicite, et propose de modifier l'article dans le sens suivant:

« En appliquant les dispositions des présents articles, l'Etat hôte et l'Organisation ne feront pas de discrimination entre les Etats. »

Article 45

Paragraphe 2

Le Gouvernement israélien tient à faire les observations ci-après:

1) L'expression « infraction grave et manifeste à la législation pénale » ne semble pas avoir de signification juridique consacrée.

2) Il semble que les dispositions de ce paragraphe laissent à l'Etat d'envoi le soin de déterminer si, dans le cas envisagé par l'article, il y a lieu de rappeler l'intéressé.

Eu égard aux difficultés que la Commission du droit international s'efforce de résoudre, on ne voit pas d'objection de principe à reconnaître à l'Etat hôte, dans les circonstances envisagées, le droit de demander à l'Etat d'envoi de prendre les mesures appropriées. Tout différend résultant d'une telle demande serait régi par les dispositions de l'article 50. Dans ces conditions, l'article 45 serait peut-être plus satisfaisant sous la forme suivante:

« Si l'Etat hôte a de bonnes raisons de croire qu'une infraction pénale entraînant infamie a été commise à l'encontre de ses lois par une personne bénéficiant de l'immunité de la juridiction pénale, il peut en informer l'Etat d'envoi, qui renoncera alors à l'immunité en ce qui concerne ladite personne, la rappellera, mettra fin aux fonctions qu'elle exerce à la mission ou en assurera le départ, selon le cas. »

L'expression « infraction pénale entraînant infamie » a été expliquée dans les observations présentées au sujet de l'article 10. On estime que si les suggestions concernant ce dernier article sont prises en considération dans le texte définitif de la Commission, l'article 45 devrait être modifié de façon à lui correspondre.

Paragraphe 3

Les mots « l'exercice des », qui ne figurent pas dans la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 41), semblent superflus [libellé proposé en français: « . . . incompatible avec les fonctions . . . »].

Article 48

1. Le Gouvernement israélien note qu'à la fin de la première phrase les mots « quitter son territoire » ont été substitués aux mots « quitter son territoire dans les meilleurs délais », qui figurent dans la disposition correspondante de la Convention sur les relations diplomatiques (art. 44). Il ne voit pas de raison à cette modification, et propose en conséquence que l'on revienne au texte de cette convention.

2. En ce qui concerne le paragraphe 2 du commentaire, le Gouvernement israélien estime qu'il conviendrait de faire figurer dans le projet d'articles une disposition faisant obligation à l'Etat hôte de permettre aux membres des missions permanentes d'entrer sur son territoire pour gagner leur poste.

Article 49

1. Le Gouvernement israélien propose de remplacer, dans les deux phrases du texte anglais du paragraphe 1, le mot « must » par le mot « shall ». [En français, remplacer « l'Etat hôte est tenu de respecter et de protéger » par « l'Etat hôte respecte et protège », et « l'Etat d'envoi doit prendre » par « l'Etat d'envoi prend ».]

2. Le Gouvernement israélien note que, selon le paragraphe 2 du commentaire, la deuxième phrase du paragraphe 1 de cet article signifie que, dans le cas où l'Etat d'envoi n'exécute pas dans un délai raisonnable les obligations qui lui incombent en vertu de cette disposition, l'Etat hôte n'est plus lié par les termes de la première phrase du paragraphe 1, mais reste seulement tenu de « toutes les obligations qui peuvent résulter pour lui de sa législation nationale, du droit international général ou d'accords particuliers » à l'égard des biens, archives et locaux. On estime que, pour éviter toute ambiguïté, cette idée devrait être rendue plus explicite dans le texte. A cet effet, on pourrait ajouter par exemple: « délai après lequel l'Etat hôte cesse d'être tenu des obligations qui lui incombent en vertu du présent paragraphe ».

La différence entre la protection « spéciale » et la protection des biens, archives et locaux imposée par le droit international n'est pas parfaitement claire.

c) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 5 JANVIER 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Observations générales

Voir la déclaration faite par le représentant d'Israël à la 1193e séance de la Sixième Commission, le 8 octobre 1970 [8].

Sous réserve des observations ci-après, Israël se déclare généralement d'accord avec le projet d'articles proposé.

En principe et de façon générale, les observations formulées par le Gouvernement israélien sur les première et deuxième parties du projet d'articles s'appliquent aux troisième et quatrième parties.

Du fait que les quatre parties du projet feront partie intégrante du droit diplomatique, il conviendrait que, dans le texte définitif du projet, toutes les dispositions relatives à des questions susceptibles d'être traitées de façon uniforme soient remaniées et condensées dans le plus petit nombre d'articles possible. Le Gouvernement israélien penche vers une formulation générale des facilités, privilèges et immunités accordés aux représentants officiels d'Etats; il considère que l'uniformité de traitement est préférable aux nombreuses ambiguïtés et obscurités que l'on rencontre actuellement. Si, toutefois, ce point de vue ne prévaut pas, peut-être la Commission voudra-t-elle envisager de présenter ces questions dans une série

[8] *Ibid., vingt-cinquième session, Sixième Commission*, 1193e séance.

d'instruments séparés. En tout état de cause, on devrait saisir l'occasion présente pour procéder, dans toute la mesure possible, à une unification et à une systématisation du droit régissant le statut des représentants officiels d'Etats, et pour coordonner les dispositions régissant le statut des représentants auprès d'organisations internationales universelles avec celles qui régissent le statut des représentants directs et communs à plusieurs Etats qui sont actuellement réunies dans la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques, la Convention de 1963 sur les relations consulaires et la Convention de 1969 sur les missions spéciales.

Il est également jugé souhaitable que la question de délégations d'observateurs à des organes et à des conférences soit traitée dans le présent projet d'articles.

Observations sur les projets d'articles

Article 51

Aux termes de cet article, les définitions qui y sont données ne s'appliquent qu'à la troisième partie du projet.

A l'alinéa *a*, l'expression « mission permanente d'observation » est définie comme s'entendant d'une mission auprès d'une « organisation internationale ». Il est expliqué au paragraphe 1 du commentaire que cette dernière expression est employée dans le même sens qu'au projet d'article 1er.

Etant donné les premiers mots de l'article 51, il pourrait être souhaitable de faire figurer les mot « telle qu'elle est définie à l'article 1er » après les mots « organisation internationale », à moins que la Commission ne décide de fusionner l'article 1er et l'article 51.

Article 52

Le Gouvernement israélien considère que l'envoi de missions d'observation auprès d'une organisation internationale par des Etats non membres ne peut se faire que conformément aux règles et à la pratique de l'organisation. A cet égard, il est douteux que des concepts relativement généraux tels que le « principe de l'égalité souveraine des Etats » et le « principe de l'universalité » (paragraphe 3 du commentaire) puissent prévaloir sur les règles et la pratique de l'organisation intéressée.

Article 58

Etant donné que la Convention de Vienne sur le droit des traités ne traite pas de cette question de façon satisfaisante, le Gouvernement israélien pense que les articles 14 et 58 devraient être conservés dans le présent groupe d'articles, mais qu'une seule disposition, combinée avec l'article 88, serait suffisante.

Article 76

Le Gouvernement israélien est d'avis que les missions permanentes d'observation et leurs membres, de même que tous les autres représentants à qui s'appliquent les diverses parties du projet d'articles, devraient être tenus de souscrire des polices d'assurance aux tiers couvrant les dommages ou les blessures pouvant résulter de l'utilisation de véhicules dans l'Etat hôte. Cette observation vaut pour les articles 45 et 112, et pourrait peut-être contribuer à la solution du problème dont traitent l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 32 et l'alinéa *d* du paragraphe 2 de l'article 100 (version A).

Article 88

Voir les observations relatives à l'article 58.

Article 112

Voir les observations relatives à l'article 76.

Japon

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 16 MARS 1971 DU CHARGÉ D'AFFAIRES PAR INTÉRIM DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

a) PREMIÈRE PARTIE. — Dispositions générales

Articles 4 et 5

Eu égard à la grande diversité de fonctions et de caractéristiques des accords ayant trait aux organisations internationales, c'est à juste titre que les articles 4 et 5 ont été inclus dans le projet.

DEUXIÈME PARTIE. — Missions permanentes auprès d'organisations internationales

Observations générales

1. De l'avis du Gouvernement japonais, le projet d'articles sur le droit diplomatique touchant les relations entre les Etats et les organisations internationales devrait reposer sur le principe de la nécessité fonctionnelle, compte dûment tenu de la pratique et des règles existantes. La Commission ayant décidé que les dispositions relatives aux privilèges et immunités des missions permanentes et de leurs membres devaient suivre de près les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il s'ensuit qu'il n'est pas suffisamment tenu compte, dans le projet d'articles, de la diversité des fonctions et des besoins des organisations internationales. De ce fait, ce projet s'écarte sensiblement de la pratique et des principes suivis par les organisations internationales en matière de privilèges et immunités.

2. En élaborant le droit diplomatique sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, il faut, certes, sauvegarder les intérêts de l'Etat d'envoi, mais il convient également de s'attacher à assurer d'une manière satisfaisante la protection des intérêts de l'Etat hôte. Il est vraisemblable que la présence de nombreuses missions permanentes dans la même localité fera peser une charge particulièrement lourde sur l'Etat hôte d'une organisation internationale de caractère universel. Il convient donc de veiller tout particulièrement à défendre les intérêts de l'Etat hôte contre les abus éventuels que les missions permanentes et leurs membres pourraient faire de leurs privilèges et immunités.

3. Alors que le projet d'articles accorde aux missions permanentes des privilèges et immunités pratiquement identiques à ceux qui sont reconnus aux missions diplomatiques permanentes, il n'assure pas de façon suffisante la protection des intérêts de l'Etat hôte, faute d'avoir prévu des mesures comparables à la déclaration de *persona non grata* ou à l'agrément qui vise à protéger les intérêts de l'Etat accréditaire dans les relations bilatérales. La procédure envisagée à l'article 50 — à savoir la tenue de consultations entre les Etats intéressés et l'organisation — n'offre pas une protection suffisante à l'Etat hôte. Il faut donc espérer que la Commission s'attachera à mettre au point des procédures plus efficaces pour protéger les intérêts de l'Etat hôte (par exemple une procédure de conciliation).

Observations sur les projets d'articles

Article 13

Le sens du paragraphe 2 ne ressort pas assez clairement de sa rédaction. Le Gouvernement japonais serait favorable au libellé que l'on trouve au paragraphe 7 du commentaire de la Commission.

Article 19

Eu égard aux dispositions de l'article 3, la fin de la phrase (à partir de l'expression « conformément à... ») devrait être supprimée.

Si ce membre de phrase est conservé, l'article ne constituera pas une règle supplétive effective en l'absence d'une pratique établie ou d'une règle admise de l'organisation sur cette question.

Article 22

Le Gouvernement japonais n'est pas convaincu de la nécessité de la seconde phrase de l'article 22, relative à l'obligation faite aux organisations internationales d'aider les missions permanentes à obtenir des facilités pour l'accomplissement de leurs fonctions. Cette disposition ne s'appuie pas sur la pratique des organisations internationales existantes. En outre, si le règlement ou les règles internes d'une organisation reconnaissent à celle-ci la compétence d'accorder certaines facilités, elle les accordera en vertu de ces règlements ou règles internes, indépendamment de l'obligation envisagée à l'article 22.

Article 24

Il se peut que l'intention de la Commission, telle qu'elle ressort de son commentaire, de donner à l'organisation la possibilité d'aider l'Etat d'envoi, soit servie par les dispositions de l'article 50 sur les consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation. Tel qu'il est formulé à l'heure actuelle, le présent article peut amener à se demander si, en cas de différend entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, l'organisation n'interviendra qu'en faveur du premier.

Article 25

Les dispositions de l'article 25 paraissent raisonnables. La troisième phrase du paragraphe 1 devrait être conservée.

Article 28

Cet article va au-delà des dispositions de la Convention sur les relations diplomatiques en étendant la liberté de mouvement aux membres de la famille des membres de la mission permanente. Il ne semble pas essentiel à l'accomplissement des fonctions de la mission permanente d'assurer une liberté de mouvement aussi étendue à « tous les membres de la mission permanente et aux membres de leur famille ». On peut mettre en doute le fait que la pratique de libéralité à l'égard des membres de la famille des agents diplomatiques, mentionnée par la Commission dans son commentaire, puisse être considérée comme l'expression d'une règle coutumière. On propose que la Commission réexamine cette question de façon que le libellé de cet article soit aligné sur les dispositions de l'article 26 de la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 32

La disposition de l'alinéa *d* du paragraphe 1, sur l'action en réparation pour dommages résultant d'un accident occasionné par un véhicule, est raisonnable et nécessaire; elle doit être retenue. Le Gouvernement japonais souhaiterait d'ailleurs que soient incluses dans le projet d'articles des dispositions obligeant les membres des missions permanentes à être assurés contre la responsabilité en cas d'accident occasionné par des véhicules qu'ils utilisent.

Article 34

Le Gouvernement japonais estime que cet article doit être retenu.

Article 48

Il est probable que l'insertion des termes « si la demande lui en est faite » sera interprétée comme imposant à l'Etat hôte une obligation plus lourde que ne le fait la disposition de l'article 44 de la Convention sur les relations diplomatiques pour l'Etat accréditaire. L'expression pourrait être remplacée par « si besoin est ».

L'expression « en cas de circonstances exceptionnelles » est ambiguë dans le cas de relations multilatérales. Etant donné que les relations bilatérales entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte sont sans rapport direct avec le retrait d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale, on voit mal quels autres cas de « circonstances exceptionnelles » pourraient se présenter.

Il semble superflu d'inclure dans le projet une disposition sur l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres des missions permanentes d'entrer sur son territoire, comme il est envisagé au paragraphe 2 du commentaire.

Article 49

La seconde phrase du paragraphe 1 est raisonnable et devrait être retenue.

Article 50

Pour le motif mentionné dans ses observations générales, le Gouvernement japonais n'est pas totalement convaincu que cet article soit suffisant pour résoudre les difficultés que risque de causer le fait que les règles concernant l'agrément et la déclaration de *persona non grata* ne sont pas applicables entre les Etats membres de l'organisation et l'Etat hôte. Par exemple, il pourrait arriver qu'un membre d'une mission diplomatique permanente déclaré *persona non grata* ou un particulier accusé d'avoir violé la législation de l'Etat hôte soit nommé membre d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale dont le siège se trouve dans l'Etat hôte. On pourrait prévoir une procédure plus efficace pour protéger les intérêts de l'Etat d'envoi comme ceux de l'Etat hôte dans les cas ou les consultations du type envisagé n'apportent pas de solution satisfaisante.

c) TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Observations générales

De l'avis du Gouvernement japonais, le projet adopté par la Commission suit trop étroitement les règles applicables aux missions diplomatiques permanentes et aux missions permanentes auprès d'organisations internationales.

Il n'est pas nécessaire de placer les missions permanentes d'observation sur un pied d'égalité avec les missions diplomatiques permanentes et les missions permanentes pour leur permettre de jouer leur rôle, qui est limité.

Les privilèges et immunités qu'il faut accorder aux missions permanentes d'observation doivent seulement leur permettre d'exercer les fonctions principales qu'elles sont normalement appelées à remplir. Celles-ci consistent, en principe, à observer les activités d'organisations internationales et, à un degré moindre, à assurer la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et les organisations. Elles diffèrent donc, à la fois en étendue et en nature, de celles des missions diplomatiques permanentes ou des missions permanentes, dont le but essentiel est la représentation de l'Etat d'envoi auprès de l'Etat hôte ou de l'organisation, respectivement. Il peut se faire que des missions permanentes d'observation soient chargées par l'Etat d'envoi de représenter celui-ci à l'organisation ou de négocier avec l'organisation. Ces activités, cependant, comme le montre le commentaire de l'article 53, ne se répètent pas régulièrement et ne sont pas inhérentes à la nature des missions permanentes d'observation.

En outre, la solution préconisée par la Commission en cette matière n'est pas conforme à la pratique des institutions internationales des Nations Unies. Dans ce domaine de l'octroi de privilèges et d'immunités aux missions permanentes d'observation, il ne faudrait pas s'écarter de la pratique des organisations internationales.

Le Gouvernement japonais pense que le projet d'articles sur les privilèges et immunités des missions permanentes d'observation devrait s'inspirer de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

Observations sur les projets d'articles

Article 52

La Commission a eu raison d'accorder aux Etats non membres le droit d'établir des missions permanentes d'observation quand cela est conforme aux règles ou à la pratique de l'organisation. Quand ces règles ou cette pratique ne prévoient pas l'établissement de missions permanentes d'observation, un Etat non membre ne devrait être autorisé à envoyer une mission d'observation auprès d'une organisation que si l'Etat hôte et l'organisation acceptent de la recevoir.

Article 53

La Commission a prévu que les fonctions des missions permanentes d'observation consistaient notamment « à négocier, le cas échéant avec l'Organisation, et à représenter l'Etat d'envoi à l'Organisation ». Il peut se faire qu'un Etat non membre négocie avec l'organisation, ou qu'il doive être représenté à l'organisation. Par exemple, les Etats qui sont parties au Statut de la Cour internationale de Justice sans être membres des Nations Unies participent à la procédure de révision du Statut à l'ONU. Un Etat non membre ayant la faculté de décider par qui il sera représenté, il peut désigner un observateur permanent pour négocier avec l'organisation ou pour le représenter à l'organisation. Il ne s'ensuit pas nécessairement que la représentation ou la négociation fasse partie des attributions essentielles d'une mission permanente d'observation en tant que telle.

Il est donc suggéré de supprimer la fin de la phrase, à partir des mots « à négocier ». Cette suppression n'empêchera en aucune façon une mission permanente d'observation d'exercer de telles fonctions.

Article 57

Il est douteux que l'inclusion dans le projet d'articles d'une disposition sur la présentation de pouvoirs par l'observateur permanent soit nécessaire. Puisque l'observateur permanent ne représente pas l'Etat d'envoi auprès de l'organisation, la présentation de pouvoirs est inutile. La nécessité de la notification qui figure à l'article 61 suffira dans le cas de l'observateur permanent. L'accomplissement de formalités supplémentaires n'ajoute rien au statut de l'observateur permanent. Il faudrait à cet égard suivre la pratique de l'ONU.

Article 58

Cet article devrait être supprimé puisque le sujet sera traité dans le cadre de la « question des traités conclus entre Etats et organisations internationales », qui est inscrite à l'ordre du jour de la Commission.

Article 64

Le Gouvernement japonais serait favorable à la suppression de la mention de l'usage du drapeau.

Articles 65 et 66

Les observations concernant les articles 22 et 24 s'appliquent également aux articles 65 et 66.

Article 68

Il ne semble pas nécessaire à l'exercice des fonctions de la mission permanente d'observation que les membres de la mission, et en particulier les membres de leur famille, jouissent de la même liberté de mouvement que les membres de la mission diplomatique permanente.

Article 69

Les dispositions de l'article 69 vont trop loin. La Commission pourrait modifier l'article et prévoir que les membres des missions permanentes d'observation et leur famille jouiront des mêmes privilèges et immunités personnels que ceux qui sont accordés par la Convention sur les relations consulaires aux membres des postes consulaires.

d) QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Observations générales

1. Le Gouvernement japonais n'est pas pleinement convaincu que les privilèges et immunités accordés aux délégations d'Etats à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par une organisation internationale doivent, en raison du caractère temporaire de leur tâche, être déterminés à la lumière de ceux qui ont été accordés aux missions spéciales. De l'avis du Gouvernement japonais, les privilèges et immunités des délégations devraient être déterminés en tenant compte du fait que le principe de réciprocité, qui joue le rôle de facteur d'équilibre entre les intérêts des Etats accréditants et ceux des Etats accréditaires en ce qui concerne les privilèges et immunités des missions spéciales, n'existe pas dans le cas des relations multilatérales.

Il convient également de prendre en considération le fait que, en raison du caractère temporaire de la tâche des délégations d'Etats à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par des organisations internationales, la question de leurs privilèges et immunités suscitera pour l'Etat hôte des difficultés particulières, que ne connaîtraient pas des Etats sur le territoire desquels se trouve en permanence le siège d'organisations internationales. Par exemple, l'Etat hôte d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale pourra être tenu de prendre des mesures administratives et législatives spéciales et temporaires en vue d'accorder les privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles.

2. Il semble que la position de la Commission est que les délégations à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par de telles organisations devraient, quelles que soient leur nature et leurs fonctions, se voir accorder les mêmes privilèges et immunités en raison du fait qu'elles représentent des Etats souverains.

Le Gouvernement japonais hésite à souscrire pleinement à ce point de vue, étant donné qu'à son avis les représentants à des conférences qui ont un caractère purement technique et une importance relativement secondaire n'ont pas besoin de jouir de certains des privilèges et immunités (en particulier ceux qui concernent l'inviolabilité et la protection de la personne), qui peuvent être indispensables pour les représentants à des conférences d'un caractère hautement politique.

Il est parfois difficile de distinguer entre les conférences de caractère technique et celles de caractère politique, mais cela ne signifie pas qu'on ne doit pas tenir compte de cette différence de nature.

3. Le Gouvernement japonais serait favorable à l'inclusion d'une disposition visant à assurer efficacement le règlement des difficultés qui pourraient surgir entre les Etats d'envoi et l'Etat hôte en ce qui concerne les privilèges et immunités.

Observations sur les projets d'articles

Article 80

Selon le commentaire relatif à cet article, la Commission est d'avis que les règlements intérieurs ne doivent pas déroger aux dispositions qui ont trait aux privilèges et immunités. De l'avis du Gouvernement japonais, il est peu probable que le règlement intérieur de conférences traite de dispositions relatives aux privilèges et immunités. Dans ces conditions, il serait bon que la question de la dérogation aux dispositions qui ont trait aux privilèges et

immunités soit considérée comme totalement couverte par l'article 79, et que l'application de l'article 80 soit limitée à la section 1 de la quatrième partie.

Article 83

Cet article ne semble pas nécessaire. Le développement progressif du droit des conférences convoquées par des organisations internationales ne devrait pas interdire à une délégation à un organe ou à une conférence de représenter plus d'un Etat.

Article 85

Le Gouvernement japonais serait favorable à l'opinion exprimée par certains des membres de la Commission, qui ont été d'avis que le consentement de l'Etat hôte ne peut être retiré que si cela ne gêne pas sérieusement la délégation dans l'exercice de ses fonctions. Contrairement au cas des missions permanentes, le retrait soudain du consentement de l'Etat hôte au cours de la session d'un organe ou d'une conférence pourrait placer l'Etat d'envoi dans une situation fort difficile.

Article 99

Cet article paraît imposer un fardeau excessif à l'Etat hôte en exigeant de lui qu'il accorde une protection spéciale aux membres des délégations. La Commission voudra peut-être réexaminer la formulation de cet article eu égard au caractère temporaire de la tâche et du logement des membres des délégations.

Article 100

Le Gouvernement japonais est favorable à la version B.

Article 103

L'alinéa *b* du paragraphe 1 devrait être supprimé. Eu égard au caractère temporaire de la tâche des délégations, l'exemption des droits de douane et l'exemption de l'inspection des objets destinés à l'usage personnel des membres de la délégation ne paraissent pas justifiées.

Article 105

Il paraît suffisant d'accorder aux membres de la famille des représentants et du personnel diplomatique les privilèges et immunités prévus à l'article 104 (Exemption de la législation sur la sécurité sociale, des prestations personnelles, et des lois concernant l'acquisition de la nationalité).

Madagascar

DEUXIÈME, TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 2 FÉVRIER 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en français*]

a) DEUXIÈME PARTIE. — Missions permanentes auprès d'organisations internationales

Article 32

L'attention des gouvernements est attirée sur une disposition originale de l'article 32, (par. 1, al. *d*), qui exclut du domaine de l'immunité des juridictions civiles et administratives l'« action en réparation pour dommages résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles de la personne en cause ».

En faveur de cette disposition, certaines délégations ont fait valoir qu'elle répondait à un besoin réel, en raison de la fréquence accrue des accidents de cette nature et des difficultés nées, dans certains pays, de l'application de la législation sur les assurances.

En revanche, d'autres délégations s'y sont montrées défavorables, en arguant du précédent de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui ignore cette question, en faisant remarquer que l'article 34 du projet invite l'Etat d'envoi à renoncer à l'immunité civile autant que faire se peut ou à « faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable » et en soulignant enfin les difficultés d'application auxquelles donnerait lieu le critère fonctionnel. Un dernier argument, tiré de l'article 45, aux termes duquel les personnes qui bénéficient de l'immunité ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat hôte, paraît inopérant, s'agissant d'une responsabilité née de la maladresse ou de l'imprudence.

L'expérience ayant montré qu'il est quelque peu illusoire de s'en remettre à la bonne volonté des Etats pour aboutir dans des délais normaux à un règlement équitable de ce genre d'affaire, le Gouvernement malgache pense qu'il serait bon d'aplanir les difficultés que rencontrent les victimes des accidents de la circulation pour obtenir réparation.

Cependant, la disposition dont il s'agit ne lui semble pas procurer un moyen efficace pour y parvenir. Comment, en effet, pourra-t-on établir que le véhicule a été utilisé en dehors des fonctions officielles? Est-ce la juridiction saisie qui statuera sur ce point? Devra-t-elle se référer à l'interprétation donnée par la mission permanente, ou pourra-t-elle passer outre? Devra-t-elle surseoir ou statuer? *Quid* d'une utilisation « à l'occasion des fonctions »? La réponse à donner à ces questions sera malaisée, et les lenteurs ou conflits qui pourront en découler iront à l'encontre du but recherché.

Mieux vaudrait sans doute prévoir l'obligation pour les missions permanentes de souscrire une assurance couvrant tous les dommages que leurs véhicules causeraient à des tiers. On éviterait de la sorte d'introduire une nouvelle exception dans le domaine des immunités, tout en réglant un problème irritant pour les Etats hôtes.

Article 42

L'expression « délai raisonnable », employée aux paragraphes 2 et 3, paraît bien imprécise et gagnerait à être explicitée.

D'autre part, il est noté à juste titre dans le paragraphe 2 du commentaire qu'aucune disposition ne règle la durée des privilèges et immunités pour les personnes qui n'en bénéficient pas de par leurs fonctions officielles. L'article pourrait donc être utilement complété sur ce point en s'inspirant des dispositions de l'article 53 de la Convention sur les relations consulaires.

b) TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Article 63

En la forme, et pour supprimer toute équivoque, il conviendrait de remplacer les mots « des localités » par « une localité ». Il ne serait guère raisonnable en effet de prévoir une possibilité d'éparpillement des locaux d'une mission d'observation sur le territoire d'un Etat hôte, étant observé que ces locaux bénéficient d'immunités et d'exemptions fiscales importantes (article 67).

Article 64

Le droit au drapeau est reconnu formellement. Cependant, en l'absence de relations diplomatiques ou en cas de rupture de celles-ci, l'usage du drapeau devra résulter des arrangements à intervenir entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception.

c) QUATRIÈME PARTIE: Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Article 83

La Convention sur les relations diplomatiques prévoit dans son article 6 que plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre Etat. Nous sommes ici dans une hypothèse voisine, et l'on peut souhaiter que, pour diverses raisons, le principe qu'une délégation ne peut représenter qu'un seul Etat ne soit pas posé de façon aussi péremptoire.

Le Gouvernement malgache constate d'ailleurs que la pratique des conférences internationales n'est pas toujours celle qu'indique le Rapporteur spécial: c'est ainsi, par exemple, qu'un même représentant a signé au nom de la Haute-Volta et du Congo (Brazzaville) la Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs.

Article 100

L'article 100 est présenté en deux versions:

La version A énumère les quatre catégories d'actions civiles n'ouvrant pas droit à l'immunité de la judiridiction civile et administrative;

La version B, apparemment plus large, exclut de l'immunité les actions ne dérivant pas des « actes accomplis dans l'exercice [des] fonctions officielles ».

Dans les deux cas, les mesures d'exécution suivent le sort des catégories d'actions auxquelles elles se rattachent.

De l'avis du Gouvernement malgache, la version B provoquerait les mêmes difficultés d'interprétation en ce qui concerne la définition des « actes accomplis en dehors des fonctions officielles » que celles déjà rencontrées au cours de l'analyse de l'article 32 du projet.

Pour cette raison, l'adoption de la version A, d'une rédaction plus nette et mieux délimitée, lui paraît préférable.

Par ailleurs, les observations déjà faites au sujet de la disposition visant les actions nées d'un accident de la circulation peuvent être renouvelées en ce qui concerne l'alinéa *d* du paragraphe 2 de l'article 100 (version A).

Maurice

PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 25 AOÛT 1970 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

... Maurice apprécie à leur juste valeur les efforts déployés par la Commission du droit international pour codifier le droit international en ce qui concerne les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, et donne en général son accord au projet d'articles proposé.

Nouvelle-Zélande

TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 20 JANVIER 1971 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Le Gouvernement néo-zélandais souhaite réitérer les vues exprimées par son représentant à la Sixième Commission le 8 octobre 1970 [1] sur l'*article 83* du projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales établi par la Commission du droit international.

L'article 83 pose en règle générale qu'une délégation à un organe ou à une conférence ne peut représenter qu'un seul Etat. Cet article doit s'entendre compte tenu des articles 3, 4, 5, 79 et 80, qui préservent les règles antérieurement adoptées par des organisations internationales ou des conférences et qui laissent aux organisations internationales et aux conférences la possibilité d'adopter à l'avenir une règle différente. La règle énoncée à l'article 83 n'a donc qu'un caractère supplétif. Le Gouvernement néo-zélandais estime cependant que cette règle n'est ni nécessaire ni souhaitable. Il préférerait que la question de savoir si une délégation à un organe ou à une conférence doit être autorisée à représenter plus d'un Etat soit tranchée dans chaque cas par l'organe ou la conférence intéressés.

Le Gouvernement néo-zélandais s'intéresse particulièrement à cette question parce qu'il est prévu à l'alinéa *b* de l'article V du Traité d'amitié entre la Nouvelle-Zélande et le Samoa-Occidental, conclu en 1962 [2], que le Gouvernement néo-zélandais assurera, quand il en sera prié, et lorsque les circonstances le permettront et le justifieront, la représentation du Gouvernement du Samoa-Occidental à toute conférence internationale à laquelle le Samoa-Occidental a le droit d'être représenté. En application de cette disposition, au cours des huit dernière années, la Nouvelle-Zélande a représenté le Gouvernement du Samoa-Occidental en diverses circonstances, à la demande de ce gouvernement. Outre cet arrangement formel en raison duquel la Nouvelle-Zélande porte un intérêt particulier à cette question de double représentation, le Gouvernement néo-zélandais est préoccupé par le fait qu'un certain nombre d'autres petits Etats et territoires du Pacifique sud-ouest pourraient souhaiter, pour des raisons financières, avoir une seule délégation représentant plusieurs Etats à une conférence donnée ou à plusieurs conférences les intéressant. C'est pourquoi il serait regrettable, de l'avis de la Nouvelle-Zélande, que, du fait de la présence de l'article 83, le principe de la représentation unique s'applique dans tous les cas où le règlement intérieur de l'organe ou de la conférence n'en dispose pas autrement. Le Gouvernement néo-zélandais préférerait que la Commission ne fasse pas figurer de règle sur cette question dans son texte définitif.

Le Gouvernement néo-zélandais a consulté sur cette question le Gouvernement du Samoa-Occidental, qui a demandé que la Commission du droit international soit informée qu'il souhaitait s'associer aux observations du Gouvernement néo-zélandais sur l'article 83.

Pakistan

TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 15 JANVIER 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Le Gouvernement pakistanais note avec satisfaction que la rédaction par la Commission du droit international du projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales est en bonne voie. D'une façon générale, le point du vue pratique qui a été adopté semble adapté aux besoins actuels. Le Gouvernement pakistanais se félicite particulièrement de l'attention accordé par la Commission au statut juridique et aux privilèges et aux immunités des observateurs permanents d'Etats non membres auprès des organisations internationales. Si des progrès ont été

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Sixième Commission*, 1193e séance.

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 453, p. 8.

réalisés en la matière, c'est grâce aux travaux préparatoires approfondis du Rapporteur spécial, et le Gouvernement pakistanais tient à l'en remercier.

Voici quelques observations particulières:

1) Le Gouvernement pakistanais estime qu'il est nécessaire de donner une base juridique aux missions permanentes d'observation, jusqu'à présent régies par la pratique. Ce groupe d'articles présente un intérêt particulier pour les Etats qui ont récemment accédé à l'indépendance et qui n'ont pas encore un vaste réseau d'ambassades.

2) Pour le Gouvernement pakistanais, les fonctions des observateurs permanents, qui représentent des Etats non membres, ne sont pas identiques à celles des missions permanentes des Etats membres. Les observateurs permanents ne remplissent pas, de façon générale et constante, les mêmes fonctions que les missions permanentes. C'est pourquoi le Gouvernement pakistanais pense, comme le Rapporteur spécial, que les observateurs permanents pourraient se contenter d'adresser une lettre au Secrétaire général, conformément à ce qui se pratique actuellement à l'ONU, au lieu de présenter des lettres de créance.

3) Le Gouvernement pakistanais est d'avis qu'il est bon de reconnaître, comme le fait le projet d'*article 56*, le droit de l'Etat d'envoi à choisir comme membres de sa mission permanente d'observation des ressortissants d'un Etat tiers qui possèdent la formation et l'expérience nécessaires. En raison du caractère hautement technique de certaines organisations internationales, il est préférable de ne pas limiter exagérément la liberté de choix des Etats, en particulier dans le cas des pays en voie de développement.

4) Le Gouvernement pakistanais craint que la disposition du paragraphe 2 de l'*article 63*, selon laquelle l'Etat d'envoi ne peut pas établir de bureaux de la mission permanente d'observation sur le territoire d'un Etat autre que l'Etat hôte, ne crée des difficultés pour les Etats nouvellement indépendants.

5) Le Gouvernement pakistanais estime que l'*article 83* expose correctement la situation. Cet article est fondé sur ce qui se pratique généralement aux conférences réunies sous les auspices de l'ONU.

6) Le Gouvernement pakistanais voudrait souligner l'importance qu'il attache à l'inviolabilité des locaux où est établie une délégation à un organe ou à une conférence. Il voudrait faire part de l'inquiétude que lui cause la dernière phrase du paragraphe 1 de l'*article 94*, qui stipule qu'en cas d'incendie ou autre sinistre les agents de l'Etat hôte peuvent pénétrer dans lesdits locaux. Le Gouvernement pakistanais pense que l'inviolabilité doit être strictement observée, et qu'aucun assouplissement ne doit être toléré sans le consentement exprès des intéressés.

7) Le Gouvernement pakistanais préfère la version B de l'*article 100*, relatif à l'immunité de juridiction.

Pays-Bas

a) *PREMIÈRE PARTIE ET SECTION 1 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 25 SEPTEMBRE 1969 DU REPRÉSENTANT PERMANENT ADJOINT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Observations générales

1. Le projet d'articles a pour objet d'instituer des règles de caractère non obligatoire, qui admettent des dérogations dans les cas prévus aux articles 3 à 5. Le Gouvernement néerlandais considère favorablement cette limitation de la portée du projet. Néanmoins, on peut considérer que le projet d'articles représente l'état actuel du droit international en ce qui concerne les relations entre Etats et organisations internationales. En fait, la Commission du droit international elle-même qualifie le projet d'articles de « dénominateur commun » et de « principes généraux qui régissent le droit diplomatique des relations entre Etats et organisations internationales », son objet étant « l'unification de ce droit dans la mesure où le stade actuel de son développement le permet » (paragraphe 1 du commentaire de l'article 3).

2. C'est pour cette raison que le Gouvernement néerlandais ne saurait approuver le libellé actuel de l'article 6, qui accorde en principe aux Etats le droit d'établir des missions permanentes auprès des organisations dont ils sont membres. Dans l'exercice de ce droit, ils sont évidemment soumis aux règles pertinentes de l'organisation considérée. Mais lorsque les règles de cette organisation ne prévoient pas expressément la possibilité d'établir des missions spéciales, doit-on supposer que les Etats membres ont automatiquement le droit d'établir des missions permanentes, conformément à l'article 6?

3. Le Gouvernement néerlandais estime qu'il n'est pas souhaitable de retenir cette interprétation, pour les raisons suivantes. En premier lieu, une disposition de ce genre ne tiendrait pas compte des différences importantes qui existent entre les différentes organisations du point de vue de leurs objectifs et de leur composition. Dans le cas de nombreuses organisations, l'établissement de missions permanentes est nécessaire. Cependant, il existe plusieurs organisations (par exemple le FMI et la BIRD) auprès desquelles il n'est pas procédé à l'institution de missions permanentes. En deuxième lieu, l'institution de missions permanentes est susceptible de désavantager les petits Etats. Un Etat est en mesure d'exercer une certaine influence par l'intermédiaire de sa mission permanente, et il est plus facile pour certains Etats que pour d'autres de maintenir des missions diplomatiques importantes. En troisième lieu, si les Etats membres bénéficient automatiquement du droit d'établir des missions permanentes, certains pays pourraient à l'avenir éprouver des difficultés à jouer le rôle d'Etat hôte, et la ratification des présentes règles par les Etats qui sont actuellement des Etats hôtes risquerait d'être retardée.

4. Pour les trois raisons qui précèdent, il serait préférable que l'article 6 soit libellé de telle sorte que les Etats membres n'aient le droit d'établir les missions permanentes que si les règles de l'organisation considérée le prévoient, et seulement dans la mesure où elles le prévoient. En conséquence, un libellé différent sera proposé pour l'article 6 dans les observations ci-après, relatives à chacun des articles.

5. Le Gouvernement néerlandais note avec satisfaction que la Commission du droit international envisagera de faire figurer dans le texte un article de portée générale concernant les recours dont disposent les Etats hôtes pour faire respecter leurs droits (paragraphe 8 du commentaire de l'article 16). En attendant l'insertion d'un tel article, le Gouvernement néerlandais s'abstiendra d'exprimer une opinion quant à la position des Etats hôtes telle qu'elle résulte du projet d'articles. Cependant, il tient à souligner que c'est à l'Etat hôte qu'il appartiendra d'accepter les privilèges et immunités prévues par la convention. De l'avis du Gouvernement néerlandais, cela signifie qu'il existe effectivement une relation juridique entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte (voir paragraphe 3 du commentaire de l'article 10).

6. Le Gouvernement néerlandais n'ignore pas que des garanties au bénéfice des Etats hôtes peuvent également être insérées dans les accords de siège.

Observations sur les projets d'articles

Article 1er, alinéa b, *compte tenu de l'article 2, paragraphe 1*

7. De l'avis du Gouvernement néerlandais, la proposition tendant à ce que le champ d'application des règles à l'étude soit limité aux «organisations internationales à caractère universel» n'est pas opportune, ce critère n'étant pas pertinent en l'occurrence. Le fait qu'une

organisation ait des attributions et une composition qui sont à l'échelle mondiale n'implique pas nécessairement qu'il y ait lieu d'établir auprès d'elle des missions permanentes; par ailleurs, l'établissement de ces missions pourrait être utile dans le cas d'organisations à vocation plus limitée, par exemple de certaines organisations régionales. Le Conseil de l'Europe en est un bon exemple. Si l'addition proposée ci-après à l'article 6 était acceptée, il semble qu'il n'y aurait pas d'objection à admettre que les règles existantes s'appliquent en principe à toutes les organisations internationales. Il serait possible dans ce cas de supprimer complètement l'article 2.

Article 2, paragraphe 2

8. Dans le cas où l'article 2 serait maintenu, le Gouvernement néerlandais recommande la suppression de la dernière phrase du paragraphe 2, qui est superflue et risque de prêter à confusion. Il va de soi que les Etats peuvent convenir d'appliquer les règles énoncées dans les projets d'articles à leurs représentants auprès d'organisations dont la composition et les attributions ne sont pas de caractère universel.

Article 6

9. Pour les raisons exposées plus haut dans ses Observations générales, le Gouvernement néerlandais propose que l'article 6 soit modifié comme suit:

« Les Etats membres peuvent établir des missions permanentes auprès de l'Organisation pour l'accomplissement des fonctions indiquées à l'article 7 des présents articles, *dans la mesure où les règles pertinentes de l'Organisation le prévoient* .»

Article 7

10. Cet article insiste à juste titre sur l'aspect diplomatique et représentatif des fonctions du représentant permanent. Il ne faut pas oublier, en effet, que le projet d'articles est destiné à compléter les codifications existantes relatives à la situation des représentants des Etats: Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, Convention de Vienne sur les relations consulaires, et Convention sur les missions spéciales.

Article 9

11. Le Gouvernement néerlandais se demande pourquoi, aux paragraphes 1 et 2, le représentant permanent et les membres du personnel d'une mission permanente sont mentionnés séparément, alors qu'au paragraphe 3 ils sont mentionnés ensemble, ce qui est conforme à l'alinéa *f* de l'article 1er. Il paraît souhaitable de fusionner les paragraphes 1 et 2 de l'article 9.

Article 10

12. Ainsi qu'il a été indiqué dans les Observations générales, il conviendra de prévoir des garanties supplémentaires concernant la position de l'Etat hôte. C'est donc à juste titre que, dans le texte de l'article 10, il est fait mention des articles 11 et 16, qui reconnaissent à l'Etat hôte une certaine influence en ce qui concerne la nationalité et le nombre des membres d'une mission.

Article 13

13. Le Gouvernement néerlandais préfère le libellé suggéré par certains membres de la Commission du droit international (paragraphe 7 du commentaire), qui exprime mieux l'intention de l'article.

Article 14

14. Le titre de l'article 14 est trop large. En fait, cet article ne concerne qu'une catégorie de conventions: celles qui sont conclues entre Etats d'envoi et organisations internationales. En conséquence, il est proposé que le titre soit modifié de la façon suivante:

« Représentation des Etats lors de la conclusion de traités avec des organisations internationales. »

Article 15

15. Le Gouvernement néerlandais ne comprend pas pourquoi le paragraphe 4 du commentaire à cet article se réfère, sans aucune explication, à un certain nombre de définitions du mot « représentant », ce terme étant considéré comme comprenant les délégations, c'est-à-dire les représentants à titre temporaire auprès d'organisations internationales. Conformément au paragraphe 19 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingtième session, la situation juridique des délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci doit faire l'objet de la troisième partie du projet d'articles. A juste titre, la seule expression définie à l'alinéa *e* de l'article 1er est donc « représentant permanent ». Il apparaît souhaitable de supprimer le paragraphe 4 du commentaire de l'article 15.

b) *SECTION 2 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 13 OCTOBRE 1970 DU REPRÉSENTANT PERMANENT ADJOINT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Observations générales

1. Dans ses observations concernant le projet d'articles sur les missions spéciales [1], le Gouvernement néerlandais avait recommandé une conception restrictive des privilèges et immunités à accorder aux membres des missions diplomatiques *ad hoc*, étant donné les différences existant entre la position et les fonctions de ces diplomates et celles des représentants diplomatiques *permanents*. Une réglementation minimale pourrait, le cas échéant, être complétée par des accords additionnels entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte.

2. Le projet d'articles vise les représentants diplomatiques permanents accrédités non pas auprès d'autres Etats mais auprès d'organisations internationales. Du point de vue de l'*Etat d'envoi*, il n'y a guère de différence entre la position d'une mission permanente auprès d'un Etat et celle d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale. Dans les deux cas, la résidence sur le territoire de l'Etat hôte est permanente et les fonctions de la mission ne sont pas limitées à une tâche spécifique.

3. Cette similitude justifie que les privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles soient plus étendus que ceux qui sont énumérés dans la Convention sur les missions spéciales. Ils sont en effet, dans une grande mesure, conformes aux privilèges et immunités prévus par la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

4. Le Gouvernement néerlandais approuve en principe cette façon de voir et ne fera donc pas de propositions destinées à limiter les privilèges et immunités, comme il a jugé bon de le faire au sujet des membres des missions diplomatiques *ad hoc*. Il n'entend pas, par exemple, suggérer que l'inviolabilité de la personne soit limitée aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions officielles, ni que la règle de non-immunité en cas de dommages résultant d'accidents de la circulation routière soit étendue aux voyages officiels.

5. Du point de vue de l'*Etat hôte*, en revanche, il existe une différence essentielle entre le fait de recevoir des missions permanentes dans le cadre de relations diplomatiques bilatérales et celui de recevoir des missions permanentes accréditées auprès d'une organisation internationale ayant son siège sur le territoire de cet Etat. Dans le cas des relations diplomatiques bilatérales, l'Etat hôte accorde des facilités

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 432 et suiv., doc. A/6709/Rev.1, annexe I, sect. 18.

diplomatiques pour assurer le bon fonctionnement de ses relations diplomatiques avec l'Etat d'envoi. Il est clair que cela sert à la fois les intérêts directs de l'Etat d'envoi et de l'Etat hôte lui-même. Au contraire, dans le cas des missions accréditées auprès d'organisations internationales, les facilités ainsi accordées par l'Etat hôte ont pour but d'assurer le fonctionnement efficace de l'*organisation*. L'Etat hôte n'a dans la question qu'un intérêt indirect, qui consiste à faciliter les travaux de l'organisation et à remplir de façon satisfaisante son rôle d'hôte.

6. Les membres des missions auprès d'organisations internationales n'ont pas à être agréés par l'Etat hôte. De telles missions peuvent être envoyées par des Etats que l'Etat hôte ne reconnaît pas, ou même par des Etats dont les relations avec l'Etat hôte ne sont pas précisément amicales.

7. Etant donné ces considérations, le Gouvernement néerlandais est d'avis qu'à certains égards le projet d'articles pourrait aborder de façon plus restrictive la question des privilèges et immunités à accorder par l'Etat hôte.

Rôle de l'organisation

8. Les articles 22 à 24 et 50 assignent à l'organisation un certain rôle dans les relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte. Le Gouvernement néerlandais appuie sans réserve ce principe. Le présent projet diffère des trois précédentes codifications du droit diplomatique en ceci que l'organisation occupe une position clef dans les relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte.

9. Cependant, le Gouvernement néerlandais estime que ce principe n'a pas été formulé d'une façon parfaitement satisfaisante. Le rôle d'intermédiaire que joue l'organisation dans les questions opposant l'Etat d'envoi et l'Etat hôte devrait être défini avec plus de précision; la solution de ce genre de difficultés, qui finissent par nuire au bon fonctionnement de l'organisation, sert les intérêts de cette dernière.

10. Le Gouvernement néerlandais craint que le présent libellé des articles 22 et 24 ne conduise à penser que l'organisation doit se préoccuper des seuls intérêts de l'Etat d'envoi. Il importe de définir le rôle de l'organisation de telle façon que le caractère indépendant de sa position soit rendu parfaitement clair: l'organisation doit être en mesure d'agir à la fois dans l'intérêt de l'Etat d'envoi et dans celui de l'Etat hôte.

Le paragraphe 3 du commentaire de l'article 50 montre que, selon la Commission du droit international, l'*article 24* doit avoir pour effet d'imposer à l'organisation l'*obligation* de veiller à l'application des dispositions du projet d'articles. Le Gouvernement néerlandais, qui partage ce point de vue, aimerait que l'article en question soit plus explicite à cet égard. Il a rédigé à cet effet un texte modifié, qu'on trouvera au paragraphe 16 ci-dessous.

Position de l'Etat hôte

11. Le Gouvernement néerlandais estime que la position de l'Etat hôte est *insuffisamment protégée* par le projet. Dans ses observations sur les articles 1 à 21 (voir ci-dessus sect. *a*), il a déclaré qu'il attendrait, pour exprimer son opinion définitive sur la question, que soient formulées les garanties que la Commission avait l'intention d'accorder à l'Etat hôte. Cela a maintenant été fait dans les articles 45 et 50. De l'avis du Gouvernement néerlandais, ces garanties sont insuffisantes; la position de l'Etat hôte devrait être mieux précisée.

12. Par exemple, selon le Gouvernement néerlandais, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 45, aux termes duquel les membres d'une mission permanente peuvent être requis, en raison d'un certain comportement, de quitter le territoire de l'Etat hôte, ne devraient pas s'appliquer uniquement aux cas d'infraction grave et manifeste à la *législation pénale* de l'Etat hôte, mais également aux cas d'infraction grave et manifeste aux obligations énoncées au paragraphe 1 de cet article.

13. En cas de différend entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte sur cette question, les consultations prévues à l'*article 50*, auxquelles l'organisation a elle aussi la possiblité de participer, peuvent en effet fournir une solution. Cependant, le Gouvernement néerlandais estime essentiel d'ajouter, à la procédure de conciliation prévue à l'article 50, une disposition visant le règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la convention. Il ressort du paragraphe 5 du commentaire de l'article 50 que la Commission se réserve la possibilité d'inclure dans le projet d'articles une disposition à ce sujet.

Observations sur les projets d'articles

Articles 22 et 24

14. Comme il est indiqué ci-dessus au paragraphe 10, le libellé de ces articles risque de donner l'impression que l'organisation n'a à se préoccuper que des seuls intérêts de l'Etat d'envoi. On doit reconnaître cependant que, dans l'article 24, les mots « s'il en est besoin » garantissent dans une certaine mesure que l'organisation essaiera de respecter l'équilibre entre les intérêts de l'Etat d'envoi et ceux de l'Etat hôte.

15. Dans l'article 22, les mots « toutes facilités » suggèrent un éventail de facilités trop étendu, eu égard notamment à ce qui est dit au paragraphe précédent. Etant donné que les facilités accordées par l'Etat hôte ont pour objet le fonctionnement satisfaisant de *l'organisation*, il semblerait plus approprié de dire: « les facilités nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions ».

16. Compte tenu des observations formulées aux paragraphes 10 et 14 ci-dessus, nous proposons de modifier de la façon suivante le commencement de l'article 24: « S'il en est besoin, l'organisation prend les mesures nécessaires pour assurer l'application des présents articles et aide l'Etat d'envoi . . . » Le Gouvernement néerlandais n'ignore pas que cette proposition fait ressortir la nécessité d'examiner la question fondamentale qui consiste à savoir si, au cas où le projet d'articles prendrait la forme d'une convention, les organisations elles-mêmes devraient y devenir parties. Il attendra, pour se prononcer sur cette question, d'avoir étudié les projets d'articles, mentionnés au paragraphe 17 du rapport de la Commission du droit international sur sa vingt et unième session [2], concernant les observateurs permanents d'Etats non membres et les délégations aux sessions d'organes des organisations internationales et aux conférences réunies par ces organisations.

Article 25

17. Pour ce qui est du paragraphe 3 de l'article, il ne semble pas y avoir de raison pour décider que les moyens de transport de la mission permanente ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une perquisition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une mesure d'exécution. Cette immunité devrait à tout le moins être limitée aux *voyages officiels*. En outre, en ce qui concerne les voyages officiels, nous recommandons l'introduction d'une disposition comparable au *paragraphe 2 de l'article 38*, relatif aux bagages personnels, de façon à permettre l'inspection et la saisie lorsque les autorités compétentes de l'Etat hôte ont des motifs sérieux de supposer que la loi a été enfreinte d'une façon ou d'une autre.

Article 26

18. Au paragraphe 3 du commentaire, la Commission du droit international demande aux gouvernements de fournir des renseignements sur la pratique suivie dans leurs pays respectifs. Aux Pays-Bas, la pratique consiste à exonérer de l'impôt foncier les locaux *appartenant* à l'Etat d'envoi aussi longtemps qu'ils sont destinés à l'usage du service diplomatique. Cette exonération ne s'applique pas aux locaux *pris à bail*, lesquels sont soumis à l'impôt foncier, à un impôt calculé sur la valeur de l'ameublement des locaux

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1.

(et sur leur valeur locative) [nommé « personele belasting »], ainsi qu'à certains impôts et taxes perçus par les autorités municipales et les conseils de polders. Etant donné qu'il ne s'agit que de sommes limitées le Gouvernement néerlandais est d'avis que, pour ce qui concerne la situation aux Pays-Bas, les locaux pris à bail n'exigent pas de réglementation particulière.

Article 30

19. Pour les raisons exposées ci-dessus aux paragraphes 2 et 4, le Gouvernement néerlandais ne proposera pas — comme il l'a fait dans ses observations sur le projet d'articles sur les missions spéciales — de limiter l'inviolabilité de la personne du personnel diplomatique aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions officielles. Il semble approprié que la position des représentants permanents auprès des organisations internationales soit réglementée sur ce point de façon conforme à la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 31

20. Au paragraphe 4 du commentaire de l'article 25, la Commission du droit international propose d'insérer dans l'article 1er un nouvel alinéa *k* bis ainsi rédigé:

> « L'expression « locaux de la mission permanente » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission permanente, y compris la résidence du représentant permanent. »

Nous recommandons la suppression du dernier membre de phrase (après « y compris »), étant donné qu'il existe déjà une disposition en ce sens au paragraphe 1 de l'article 31.

Article 32

21. Parmi les exceptions à l'immunité de juridiction qui sont énumérées au paragraphe 1 de cet article, la Commission du droit international a inclus provisoirement (alinéa *d*) les actions en réparation pour dommages résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles de la personne en cause.

Le Gouvernement néerlandais se félicite de l'inclusion de cette disposition, et rappelle à cette occasion que la délégation néerlandaise à la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques (1961) avait déjà recommandé l'inclusion d'une disposition de cette nature [3]. Cependant, celle-ci n'a été adoptée qu'en 1969, dans la Convention sur les missions spéciales (article 31, paragraphe 2, alinéa *d*).

Si la disposition proposée est adoptée, la question de l'incorporation dans le présent projet d'articles d'une disposition exigeant des diplomates bénéficiant de l'immunité une assurance aux tiers perdra beaucoup de son intérêt. D'ailleurs, de nombreux Etats imposent déjà une obligation de cette nature.

22. Nous recommandons que l'*alinéa* d vise également *les aéronefs et les bateaux*, qui peuvent eux aussi occasionner des dommages considérables.

23. Au paragraphe 30 de ses observations sur le projet d'articles relatifs aux missions spéciales [4], le Gouvernement néerlandais avait proposé qu'en ce qui concerne ces missions la règle de non-immunité en cas d'action civile pour dommages résultant d'accidents de la circulation routière soit étendue aux voyages officiels. Ayant examiné s'il conviendrait de faire une proposition semblable dans le cas du présent projet d'articles, le Gouvernement néerlandais est d'avis que la similarité entre les missions *permanentes* accréditées auprès des Etats et les missions *permanentes* accréditées auprès des organisations internationales, qui a déjà été soulignée ci-dessus aux paragraphes 2 à 4, justifie que l'immunité accordée à cet égard en vertu du projet ait un champ d'application plus large que celle qui est donnée par la Convention sur les missions spéciales aux missions diplomatiques *ad hoc*.

Article 35

24. Au paragraphe 3 du commentaire de cet article, la Commission du droit international soulève la question de savoir si, étant donné les dispositions des articles 4 et 5 du projet, il est nécessaire de faire mention au paragraphe 5 de l'article des accords bilatéraux et multilatéraux relatifs à la sécurité sociale. La réponse du Gouvernement néerlandais à cette question est négative.

Article 36

25. Au sujet de la disposition de l'alinéa *f* relative à certains droits concernant les biens immobiliers, la Commission indique, au paragraphe 5 de son commentaire, qu'elle aimerait savoir si les gouvernements ont éprouvé des difficultés d'ordre pratique dans l'application de la disposition correspondante figurant à l'article 34 de la Convention sur les relations diplomatiques. Aux Pays-Bas, les droits d'enregistrement versés lors du transfert à l'Etat d'envoi de biens immobiliers destinés à un usage officiel sont remboursés. Les documents signés uniquement par des membres de missions diplomatiques étrangères sont exonérés de tous droits de timbre. Cette pratique ne soulève pas de difficulté.

Article 42

26. En ce qui concerne cet article, la Commission souhaite connaître l'opinion des gouvernements sur l'opportunité d'inclure dans le projet une disposition similaire à l'article 53 de la Convention sur les relations consulaires, concernant les dates où commencent et prennent fin les privilèges et immunités des personnes qui n'en jouissent pas de par leurs fonctions officielles.

Le Gouvernement néerlandais est d'avis qu'une telle disposition devrait en effet être incluse.

Article 44

27. A la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, il a été proposé, au cours du débat de la Sixième Commission concernant le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt et unième session, que l'article relatif à la non-discrimination soit rédigé de la façon suivante:

> « En appliquant les dispositions des présents articles, on ne fera pas de discrimination contre un Etat quelconque [5]. »

Le Gouvernement néerlandais préfère ce libellé de l'article 44 à celui qui est proposé par la Commission du droit international.

Article 45

Paragraphe 2

28. Le Gouvernement néerlandais renvoie aux observations qu'il a formulées au paragraphe 12 ci-dessus, et propose que le paragraphe 2 soit modifié de façon à s'appliquer à toutes les « infractions graves et manifestes » aux obligations énoncées au paragraphe 1 de l'article.

Paragraphe 3

29. En ce qui concerne le paragraphe 3, le Gouvernement néerlandais recommande que les *moyens de transport* de la mission soient expressément inclus dans cette disposition. Il propose d'ajouter les mots « et les moyens de transport » après le mot « locaux ».

[3] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: 62.X.1), p. 29, doc. A/CONF. 20/C.1/L.186/Rev.1.

[4] Voir ci-dessus note 1.

[5] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 53.

c) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 9 MARS 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT PAR INTÉRIM AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Observations générales

1. Le troisième groupe d'articles, qui complète le projet de la Commission, étant maintenant disponible, le Gouvernement néerlandais tient avant toute chose à exprimer l'admiration que lui inspire cette œuvre considérable, qui ajoutera un nouveau chapitre à la codification et au développement progressif du droit international relatif aux missions diplomatiques et autres par l'intermédiaire desquelles les Etats conduisent leurs relations mutuelles.

Lorsqu'on considère le projet tout entier, on doit se demander dans quelle mesure l'ensemble de règles projeté répond aux besoins de la communauté internationale. Le projet est remarquablement détaillé et certains points y sont traités d'une façon très approfondie — conséquence compréhensible et peut-être inévitable de toute tentative de codification. Les divers éléments du projet s'inspirent en partie des réglementations existantes en ce qui concerne les missions diplomatiques permanentes et *ad hoc*, mais l'on court ainsi le risque de voir traitées de la même façon des questions différentes. Il est permis de penser que, dans certains cas, les présentes règles suivent de trop près les règles de la diplomatie bilatérale classique au lieu d'être adaptées aux besoins nouveaux des relations internationales modernes.

Dans la pratique internationale, un certain nombre d'organisations ont déjà adopté des règles concernant le fonctionnement des missions permanentes ou des missions permanentes d'observation d'Etats et les facilités à accorder à ces missions, et presque toutes les organisations ont de telles règles pour les délégations d'Etats à leurs organes ou conférences. Ces règles témoignent d'une diversité considérable, comme le prouvent les recherches approfondies entreprises par la Commission, et en particulier par son éminent Rapporteur spécial. La Commission a tenu compte à juste titre de cette diversité dans les articles 3, 4, 5, 79 et 80 du projet.

En même temps, on peut espérer que les réglementations en vigueur pour les diverses organisations s'harmoniseront progressivement sous l'influence de la présente codification. En admettant que l'uniformité ne doit jamais être une fin en soi, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si la communauté internationale a effectivement besoin, compte tenu des formes très diverses que revêtent manifestement les organisations internationales, d'une harmonisation très poussée pour les relations juridiques en jeu. Si l'on adopte cette optique, on peut fort bien parvenir à la conclusion que le texte final du projet devrait se limiter plus strictement à des principes fondamentaux.

A ce stade de l'étude du projet, le Gouvernement néerlandais se bornera à soumettre à la considération de la Commission les vues qui précèdent. Il se réserve le droit d'y revenir après avoir étudié les observations présentées par d'autres gouvernements ainsi que le texte définitif du projet d'articles.

TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

La mission d'observation en tant qu'institution

2. On peut légitimement se demander si l'institution de la mission d'observation — tout au moins dans le cas des missions auprès d'organisations mondiales — ne prête pas le flanc à des critiques de principe, ces institutions étant en contradiction avec le caractère universel de l'organisation. Sauf pour certains cas exceptionnels (imputables à des raisons politiques), concernant par exemple la composition de l'ONU, les Etats qui s'intéressent aux travaux d'une organisation devraient en devenir membres. Il ne paraît pas souhaitable de normaliser l'institution de la mission d'observation, qui n'est fondamentalement pas normale, ni surtout de la mettre sur le même pied que les missions permanentes, qui sont un élément normal dans la structure des rapports internationaux.

Un des arguments avancés par la Commission à l'appui de cette normalisation est qu'elle aiderait à résoudre le problème des « micro-Etats » à l'ONU (voir le paragraphe 8 des Observations générales sur la section 1 de la troisième partie). Il est frappant de constater que cet aspect n'est plus mentionné dans le commentaire relatif aux divers articles.

Dans la mesure où le projet d'articles s'appliquera également à des organisations autres que les organisations mondiales, l'institution de la mission d'observation devient plus acceptable. Telle est la considération qui inspire les observations ci-après concernant les divers articles.

Représentation multiple

3. Ni la deuxième partie (missions permanentes) ni la troisième partie ne comportent de dispositions relatives à la possibilité pour un représentant ou un observateur d'être accrédité auprès d'une organisation pour le compte de deux Etats. Cela s'oppose à ce qui est prévu à l'article 6 de la Convention sur les relations diplomatiques, à l'article 8 de la Convention sur les relations consulaires, à l'article 5 de la Convention sur les missions spéciales et à l'article 83 du présent projet.

Le Rapporteur spécial a examiné ce point dans son troisième rapport, dans une « Note concernant la nomination par deux ou plusieurs Etats d'une mission permanente commune »[6] et, fondant ses observations exclusivement sur la pratique suivie dans le cadre de l'ONU, il conclut que la représentation commune est un phénomène rare qui ne se présente qu'à l'occasion de la réunion d'un organe ou d'une conférence; telle était la raison qui a motivé le texte de l'article 83.

Le Gouvernement néerlandais reconnaît volontiers que, jusqu'à présent, les missions permanentes communes ou les missions permanentes d'observation communes ont constitué une pratique à tout le moins exceptionnelle. D'un autre côté, il y a lieu de faire observer que l'absence de toute référence à une telle éventualité dans les deuxième et troisième parties du projet laisse cette possibilité ouverte. Le Gouvernement néerlandais considère qu'il est bon de conserver cette possibilité, en particulier dans la troisième partie, compte tenu du fait que, dans le cas des missions d'observation, le problème supplémentaire que représente l'exercice du droit de vote ne se pose pas. En outre, cette possibilité pourrait être favorable aux intérêts des « micro-Etats ». Il n'est pas nécessaire qu'un tel arrangement soit réglementé par le projet, à condition que les articles 6 et 52 stipulent que les missions permanentes ou les missions d'observation ne peuvent être admises que lorsque les organisations intéressées ont prévu des règles régissant cette admission (voir ci-dessus observations relatives à l'article 6 et ci-dessous paragraphe 4).

Observations sur les projets d'articles

Article 52

4. Pour ce qui est des divers points de vue exprimés par les membres de la Commission, tels qu'ils sont consignés au paragraphe 3 du commentaire relatif à cet article, le Gouvernement néerlandais souscrit à l'opinion selon laquelle aucun Etat ne saurait tirer de l'article le droit d'établir une mission d'observation auprès d'une

[6] *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 137, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5, par. 31 à 34.

organisation si les règles ou la pratique de l'organisation elle-même ne prévoient pas une telle possibilité. De ce point de vue, l'article 52 est formulé d'une façon trop large; il y aurait lieu d'adopter une formulation plus précise, dans le sens suggéré précédemment au sujet de l'article 6.

Article 54

5. Bien que cet article reprenne les dispositions de l'article 8 (missions permanentes), une disposition semblable à celle qui figure à l'article 9 n'a été incluse ni dans cet article ni dans un article suivant. Dans son cinquième rapport, le Rapporteur spécial avait formulé une proposition dans ce sens [7].

Bien que le commentaire expose clairement les raisons pour lesquelles cette proposition n'a pas été adoptée, il semble que l'on puisse déduire de son rejet que la Commission juge qu'une disposition concernant la compatibilité des fonctions de représentant soit superflue pour deux raisons, à savoir: *a*) qu'aucun Etat ne conteste cette compatilibité dans la pratique (pratique suffisamment bien établie dans les conventions de Vienne de 1961 et de 1963); et *b*) que cette compatibilité découle également du paragraphe 2 de l'article 59.

Le Gouvernement néerlandais est d'avis, lui aussi, qu'une disposition semblable à celle de l'article 9 serait superflue, mais il estime que, pour des raisons d'équilibre, l'article 9 pourrait et devrait être supprimé.

Article 55

6. Comme il l'a déjà fait observer dans les observations qu'il a formulées au sujet du premier groupe d'articles (voir ci-dessus sect. *a*, Observations générales et observations relatives à l'article 10), ainsi que dans les paragraphes 11 et suivants de ses observations sur le deuxième groupe d'articles (ci-dessus sect. *b*), le Gouvernement néerlandais souhaiterait que la position de l'Etat hôte soit assortie de plus amples garanties. Il ne faut pas oublier que le principe de réciprocité observé dans les relations diplomatiques bilatérales ne peut guère être appliqué lorsqu'il s'agit de réglementer le statut quasi diplomatique des représentants auprès d'organisations. On pourrait résoudre partiellement le problème en prévoyant une disposition selon laquelle un Etat hôte serait en droit d'exiger qu'un membre d'une mission diplomatique ou consulaire déclaré *persona non grata* par cet Etat ne puisse pas revenir comme membre d'une mission permanente, d'une mission d'observation ou d'une délégation.

Article 57

7. Le Gouvernement néerlandais ne voit pas pourquoi les observateurs permanents devraient présenter des pouvoirs. Cette formalité n'existe pas dans la pratique, et une notification écrite adressée à l'organisation, comme cela est prévu au paragraphe 1 de l'article 61, paraît suffisante à tous égards. L'article 57 pourrait être supprimé purement et simplement.

8. Pour ce qui est du libellé du paragraphe 2 de cet article, les mots « un Etat non membre » devraient être remplacés par « l'Etat d'envoi », ce qui serait conforme aux termes utilisés dans d'autres articles et à la définition donnée à l'alinéa *a* de l'article 51.

Article 58

9. La remarque que le Gouvernement néerlandais a faite dans ses observations relatives au titre de l'article 14 (voir ci-dessus sect. *a*) s'applique également au titre de l'article 58.

Article 59

10. Il serait préférable de placer la disposition du paragraphe 2 dans la section 2, de même que l'article 107 a été inséré dans la section 2 de la quatrième partie.

11. Les termes utilisés dans la dernière partie de ce paragraphe sont différents de ceux qui ont été employés dans la dernière partie du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sur les missions spéciales. Comme l'intention semble identique dans les deux cas, il conviendrait d'utiliser la même formulation.

Article 61

12. Une disposition nouvelle devrait être insérée entre les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de cet article (voir ci-dessous par. 13).

Article 62

13. Le Gouvernement néerlandais pense, comme la Commission, que l'Etat d'envoi ne devrait pas être tenu de nommer un chargé d'affaires *ad interim* pour une mission d'observation. Par conséquent, insérer une disposition détaillée concernant cette institution serait aller trop loin. Si l'on supprimait l'article 62, il suffirait d'ajouter au paragraphe 1 de l'article 61 un nouvel alinéa *b* ainsi conçu:

> « Le nom de la personne qui agira en qualité de chargé d'affaires *ad interim* si le poste d'observateur permanent est vacant ou si l'observateur permanent est empêché d'exercer ses fonctions, et si l'Etat d'envoi souhaite combler cette vacance ».

Article 63

14. Il semble effectivement que le fait de remplacer, au paragraphe 1, les mots « des localités autres » par « une localité autre » éclaircirait le texte de cet article (voir paragraphe 2 du commentaire de la Commission).

Article 64

15. Si l'on estime que cet article est nécessaire, il serait préférable d'utiliser la formule « le drapeau et l'emblème » (voir paragraphe 2 du commentaire de la Commission).

Article 65

16. Conformément à la suggestion formulée par le Gouvernement néerlandais au sujet de l'article 22 (voir ci-dessus sect. *b*, par. 15), l'article 65 devrait également dire : « ... les facilités nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions... ».

Article 66

17. Le Gouvernement néerlandais renvoie aux observations formulées ci-dessous, au paragraphe 27, au sujet de l'article 93.

Article 74

18. Le Gouvernement néerlandais renvoie aux observations formulées ci-dessous, aux paragraphes 35 et 36, au sujet de l'article 110.

Article 75

19. L'observation formulée par le Gouvernement néerlandais en vue de modifier le texte de l'article 44 (voir ci-dessus sect. *b*, par. 27) est également applicable à l'article 75.

20. On peut se demander si la possibilité d'accorder une dispense, dans des cas particuliers, à une interdiction générale édictée par l'Etat hôte — par exemple l'interdiction de se rendre dans certaines zones ou d'être porteur de matériel photographique — pourrait être incompatible avec le principe de non-discrimination. Le Gouvernement néerlandais considère qu'il y a lieu de répondre par la négative.

[7] *Ibid.*, *1970*, vol. II, p. 9, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, « Note sur l'affectation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales ou à des fonctions sans rapport avec des missions permanentes ».

QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Section 1: Délégations en général

Autres conférences

21. En ce qui concerne la définition qui est donnée à l'alinéa *b* de l'article 78, le Gouvernement néerlandais tient à faire observer que, indépendamment des conférences convoquées par une organisation ou sous ses auspices [et même si l'on inclut dans cette catégorie les conférences convoquées par des Etats pour le compte d'organisations (voir paragraphe 3 du commentaire de la Commission)], il existe d'autres conférences internationales dont certaines ont assurément un caractère universel, par exemple les Conférences internationales de la Croix-Rouge, les Conférences diplomatiques de La Haye de 1951 et de 1964 sur l'unification du droit relatif à la vente internationale des objets mobiliers corporels, les Conférences diplomatiques de Bruxelles sur le droit maritime qui ont eu lieu depuis 1910, ou la Conférence européenne des pêcheries, qui a eu lieu à Londres en 1963-1964. Le statut des délégations à ces conférences et à des conférences analogues n'est pas couvert par le projet d'articles; il ne semble pas non plus qu'il soit couvert par la Convention sur les missions spéciales, à moins que l'article 6 de cette convention ne soit interprété comme s'appliquant aussi aux délégations à des conférences internationales.

Article 81

22. Le Gouvernement néerlandais partage l'opinion de la majorité des membres de la Commission, qui ont pensé qu'une délégation doit comporter au moins une personne habilitée à représenter l'Etat d'envoi.

Article 83

23. A en juger par le paragraphe 1 de son commentaire, il semblerait que la Commission ait l'impression que le principe de la représentation unique, tel qu'il est posé dans cet article, reflète la pratique des organisations internationales telle que l'a décrite le Rapporteur spécial. Cependant, celui-ci a indiqué dans son cinquième rapport [8] qu'il avait fondé ses conclusions exclusivement sur la pratique de l'ONU. Le Gouvernement néerlandais tient à faire observer que d'autres organisations prévoient la possibilité d'une représentation multiple. Compte tenu de l'intention de la Commission de réexaminer la question de la représentation unique ou multiple à la lumière des observations formulées par les gouvernements, il y a lieu de rappeler les cas ci-après:

Union postale universelle de 1874 (Convention de Berne de 1874, révisée dans les Actes de l'Union signés à Vienne en 1964: le paragraphe 2 de l'article 101 du Règlement général de l'UPU [9] prévoit la possibilité d'une double représentation au Congrès de l'Union).

Union internationale pour la protection de la propriété industrielle (Convention de Paris de 1883, révisée à Stockholm en 1967 [10] : le paragraphe 3, alinéa *b*, de l'article 13 contient une réglementation particulière pour la représentation en groupe à l'Assemblée de l'Union).

Union internationale des télécommunications (Convention de Madrid de 1932, révisée à Montreux en 1965; les dispositions 640 à 642 du chapitre 5 du Règlement général annexé à la Convention [11] prévoient la possibilité d'une double représentation aux conférences de l'Union, ainsi que celle d'un transfert de pouvoirs, le nombre de votes pouvant être exercés par procuration étant limité à un).

Organisation internationale de métrologie légale (Convention de Paris de 1955 [12]: l'article XVII prévoit la possibilité pour les membres du Comité international de métrologie légale de déléguer leurs voix, un même membre ne pouvant cumuler avec la sienne plus de deux autres voix).

Communauté économique européenne (Traité de Rome de 1957 [13]: l'article 150 prévoit la possibilité pour chaque membre du Conseil de recevoir, en cas de vote, délégation d'un seul des autres membres).

Il apparaît clairement que la pratique internationale — d'où l'on pourrait sans aucun doute tirer d'autres exemples — exige une souplesse plus grande que celle qu'a prévue la Commission. D'un autre côté, les projets d'articles ne paraissent pas vouloir être autre chose que supplétifs: voir les articles 3 et 80.

Le Gouvernement néerlandais approuve le principe énoncé à l'article 83. Si les statuts d'une organisation ou le règlement d'une conférence ne mentionnent pas cette question, il paraît juste d'accepter comme règle générale le principe de la représentation unique, ne serait-ce que parce que, comme l'ont montré les exemples que nous avons extraits de la pratique internationale, des règles divergentes sont concevables en ce qui concerne le représentation multiple et que celle-ci n'est parfois pas possible en pratique sans dispositions supplémentaires.

Cependant, il semblerait préférable que le commentaire de cet article reflète plus pleinement la pratique actuelle et énonce avec plus de clarté la conclusion selon laquelle il peut être souhaitable que les différentes organisations ou conférences adoptent une règle différente de celle qui est énoncée à l'article 83.

Article 84

24. Le Gouvernement néerlandais renvoie aux observations qu'il a formulées au sujet de l'article 55 (voir ci-dessus par. 6).

Article 88

25. De même que « certains membres » de la Commission dont l'opinion est reproduite au paragraphe 2 du commentaire, le Gouvernement néerlandais est d'avis que le paragraphe 3 de l'article est superflu. Il craint que l'inclusion de cet article ne risque d'avoir pour effet d'obscurcir, plutôt que d'éclaircir, la question.

En outre, pour ce qui est de l'article 88 dans son ensemble, il est douteux que, dans ce cas, la répétition de ce qui est déjà énoncé dans la Convention sur le droit des traités soit à recommander.

Section 2: Facilités, privilèges et immunités des délégations

26. La troisième et dernière catégorie de représentants d'Etats auprès d'organisations internationales diffère des deux catégories précédentes à plus d'un égard: la durée de leur séjour est par définition limitée, leur tâche est spécifique et limitée, et l'Etat hôte n'est pas nécessairement l'Etat sur le territoire duquel l'organisation a son siège. Les deux premières de ces caractéristiques permettent d'assimiler les délégations aux missions spéciales. D'un autre côté, leurs fonctions ne se rapportent pas aux relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, comme dans le cas des missions spéciales, mais plutôt aux buts et procédures d'une organisation. Pour cette raison, il paraît plus indiqué d'envisager la question des facilités, privilèges et immunités à leur accorder d'un point de vue purement fonctionnel.

A ce propos, le Gouvernement néerlandais tient à rappeler les règles existantes applicables aux délégations à des organes et à des conférences qui sont énoncées, par exemple, dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions

[8] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2.

[9] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 611, p. 45.

[10] OMPI, *Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle*, Genève, 1970 [201 (F)].

[11] UIT, *Convention internationale des télécommunications (Montreux, 1965)*, Genève, Secrétariat général de l'UIT, annexe 4, p. 99.

[12] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 560, p. 3.

[13] *Ibid.*, vol. 294, p. 17.

spécialisées, que la Commission a également mentionnées dans ses observations générales relatives à la section 2. Il est douteux qu'il soit souhaitable de s'écarter trop largement des règles existantes.

Article 93

27. Le Gouvernement néerlandais ne voit pas l'analogie qui existerait, selon le commentaire de la Commission, avec l'article 23 de la Convention sur les missions spéciales. Une mission diplomatique spéciale entretient des relations avec l'Etat hôte, alors que les relations qui font l'objet de l'article 93 sont des relations multilatérales, ou bien des relations avec une organisation. En outre, pour autant que l'on sache, c'est souvent le secrétariat de l'organisation qui, dans la pratique, aide les délégués à des conférences ou à des réunions d'un organe à trouver un logement. Confier cette responsabilité à l'Etat hôte serait trop exiger, inutilement, de l'hospitalité de celui-ci. Aussi le Gouvernement néerlandais suggère-t-il de renverser cette disposition et de stipuler que c'est l'organisation qui fournit l'assistance voulue, et qu'en cas de besoin elle reçoit une aide en la matière de l'Etat hôte.

Ce qui a été dit ci-dessus au sujet de l'article 93 vaut également pour le logement des membres des missions permanentes et des missions permanentes d'observation (articles 23 et 66), encore que dans une moindre mesure, étant donné que trouver des logements pour les représentants permanents paraît être une tâche moins malaisée. On pourrait cependant voir si la répartition des tâches prévues aux articles 23 et 66 ne pourrait pas également être inversée.

Article 94

28. Le Gouvernement néerlandais renvoie aux observations qu'il a formulées au sujet de l'article 25 (voir ci-dessus sect. *b*, paragraphe 17).

L'analogie qui existerait, selon la Commission, avec les missions spéciales a déjà été mise en doute au paragraphe 27 ci-dessus.

Articles 98, 99 et 100

29. Conformément aux vues qu'il a exprimées au paragraphe 26 ci-dessus, le Gouvernement néerlandais préfère des dispositions limitant l'immunité aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions de la délégation. S'agissant du projet d'article 100, cela implique le rejet de la version A.

30. A propos de ce même article 100, le Gouvernement néerlandais soumet à l'examen de la Commission une disposition supplémentaire autorisant l'Etat hôte à exiger que les représentants et les membres des délégations soient couverts par une assurance aux tiers conformément à la législation de l'Etat hôte, cette assurance devant couvrir également les accidents qui pourraient se produire pendant l'accomplissement de leurs fonctions officielles. Une telle disposition est particulièrement importante dans le cas des Etats où la responsabilité civile pour les dommages causés dépend de l'existence d'une responsabilité pénale.

31. Il conviendrait d'inclure une disposition relative au règlement des litiges en matière civile telle que celle que la Commission envisage au paragraphe 4 de son commentaire de l'article 100.

Article 107

32. Le Gouvernement néerlandais renvoie aux observations formulées ci-dessus, au paragraphe 11, au sujet de l'article 59.

Article 108

33. Le Gouvernement néerlandais renvoie aux observations qu'il a formulées au sujet de l'article 42 (voir ci-dessus sect. *b*, paragraphe 26).

34. Le Gouvernement néerlandais appuie la thèse, exposée par la Commission au paragraphe 3 de son commentaire, selon laquelle il faudrait fixer au paragraphe 1 de cet article un « délai raisonnable » pour le bénéfice des privilèges et immunités. Le Gouvernement néerlandais propose que ce délai soit d'une semaine avant la date fixée pour l'ouverture de la réunion.

Article 110

35. Il demeure quelque incertitude quant au sens de l'expression « Etat tiers » dans les relations entre un Etat d'envoi, d'une part, et une organisation internationale, de l'autre. En supposant que l'expression « Etat tiers » désigne tout Etat qui n'est ni l'Etat d'envoi, ni l'Etat sur le territoire duquel l'organisation a son siège, ni l'Etat sur le territoire duquel l'organe se réunit ou la conférence est convoquée, la question demeure de savoir si la disposition en question considère également comme « Etats tiers » les Etats qui ne sont pas membres de l'organisation intéressée. Un Etat qui devient partie à la convention à l'examen ne sera pas nécessairement membre de toutes les organisations internationales auxquelles la convention s'appliquera, et il se peut même qu'il soit énergiquement opposé à certaines de ces organisations. Un tel Etat devrait-il néanmoins accorder toutes les facilités mentionnées à l'article 110?

36. Les derniers mots du paragraphe 4: « et ne s'y est pas opposé » sapent totalement les dispositions énoncées aux paragraphes 1, 2 et 3 de cet article. Le Gouvernement néerlandais est d'avis que l'Etat tiers ne devrait pas, en principe, s'opposer au transit pour des raisons subjectives. Les raisons qui peuvent justifier le refus du transit devraient pouvoir être évaluées en fonction d'un critère objectif, et cela devrait être précisé dans l'article. Si l'on ne peut pas formuler de critère objectif justifiant le refus du transit, il ne paraît guère utile de conserver cet article.

Article 111

37. Le Gouvernement néerlandais renvoie aux observations qu'il a formulées au sujet de l'article 44 (voir ci-dessus sect. *b*, paragraphe 27) ainsi qu'au sujet de l'article 75 (paragraphes 19 et 20 ci-dessus).

Article 112

38. La remarque que le Gouvernement néerlandais a formulée au sujet du paragraphe 2 de l'article 45 (voir ci-dessus sect. *b*, paragraphe 28) est également valable pour le paragraphe 2 de l'article 112.

Pour ce qui est du paragraphe 3 de cet article, le Gouvernement néerlandais renvoie aux observations qu'il a formulées au sujet du paragraphe 3 de l'article 45 (voir ci-dessus sect. *b*, paragraphe 29).

Article 115

39. Il est indiqué dans le commentaire relatif à cet article que la Commission désire étudier plus avant la question de savoir s'il est nécessaire d'inclure une disposition énonçant l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres des délégations d'entrer sur son territoire. Il semblerait que cette obligation découle déjà des articles 22 et 92, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire d'inclure dans le projet une disposition distincte.

Pologne

TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 9 JANVIER 1971 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Le Gouvernement de la République populaire de Pologne se félicite des progrès accomplis par la Commission du droit international en ce qui concerne la rédaction du projet d'articles sur les relations entre les Etats et les organisations internationales. La codification de cette branche du droit international permettra

certainement aux représentants des Etats auprès des organisations internationales de remplir leurs fonctions dans de meilleures conditions, et mettra ainsi ces organisations en mesure de mieux atteindre leurs buts.

La troisième partie du projet, qui a trait aux missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales, est d'une très grande importance. En uniformisant la pratique dans ce domaine et en fondant cette pratique sur une base juridique solide, on devrait pouvoir résoudre les difficultés existantes, ce qui permettrait d'élargir le champ de la coopération par l'intermédiaire des organisations internationales.

Tous les Etats devraient pouvoir coopérer, s'ils le désirent, avec les organisations internationales universelles, et en particulier avec l'ONU. Cela serait dans l'intérêt des Etats et des organisations elles-mêmes. Il convient de noter que de nombreuses dispositions de la Charte des Nations Unies ainsi que de nombreuses résolutions des organes des Nations Unies s'adressent aux Etats en général et non pas seulement aux Etats Membres. Pour que l'ONU puisse atteindre ses buts, il faut donc que tous les Etats désireux de coopérer avec elle aient le droit de participer aux efforts qu'elle entreprend. Il est inadmissible et injustifiable que seuls certains Etats aient eu le droit d'établir des missions permanentes d'observation auprès des Nations Unies, et que d'autres Etats, qui voudraient coopérer avec l'ONU et sont capables de le faire, comme la République démocratique allemande, en soient empêchés.

Le principe énoncé à l'article 52 du projet, selon lequel tout Etat non membre a le droit d'établir une mission permanente d'observation auprès d'une organisation internationale de caractère universel, devrait s'appliquer de la même façon à tous les Etats non membres. Il faudrait préciser sans équivoque que les règles ou la pratique d'une organisation ne doivent être entachées d'aucune discrimination en ce qui concerne le traitement accordé à des Etats particuliers. Une telle discrimination serait incompatible avec le principe de l'égalité souveraine des Etats et le principe formulé à l'article 75 du projet.

Il faut espérer que les articles sur les missions permanentes d'observation constitueront une base solide pour l'établissement de missions permanentes d'observation auprès de l'ONU et, le cas échéant, auprès d'autres organisations internationales de caractère universel, de la part des Etats qui, faute de personnel ou de ressources, ne sont pas prêts à assumer toutes les responsabilités qui découlent de la qualité d'Etat Membre. L'établissement de missions d'observation permanentes permettrait à ces Etats de bénéficier des avantages de la coopération avec les organisations internationales universelles et d'aider ces organisations à atteindre leurs buts.

En ce qui concerne la quatrième partie du projet d'articles (Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences), le Gouvernement de la République populaire de Pologne estime que le but de la codification en ce domaine doit être, avant tout, de systématiser les règles existantes et de combler les lacunes qui peuvent subsister. Le Gouvernement polonais appuiera les solutions qui offriront aux délégués des Etats à des organes ou à des conférences les conditions les plus favorables à l'exercice de leurs fonctions.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 27 NOVEMBRE 1970 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Observations générales

1. Le projet, tel que l'envisage la Commission du droit international, consiste à étudier « la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales » [1]. Le Gouvernement du Royaume-Uni n'est pas sans avoir quelques réserves touchant la méthode choisie par la Commission pour atteindre cet objectif. Celui-ci consiste, semble-t-il, à assimiler les représentants d'Etats auprès d'organisations internationales aux membres du personnel diplomatique d'une mission permanente ou temporaire, puis à déterminer les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à la Convention sur les missions spéciales, et enfin à mettre au point des articles apparemment destinés à figurer dans une convention générale sur ce sujet.

2. Cette méthode présente deux inconvénients fondamentaux. Le premier concerne sa position à l'égard des fort nombreuses dispositions conventionnelles qui couvrent déjà ce domaine de diverses manières. Le second, lié au précédent, consiste en ce que la méthode adoptée implique que toutes les organisations peuvent être traitées de la même manière en dépit des différences qu'elles présentent, lesquelles se reflètent par des différences, légères certes dans certains cas, mais parfois importantes, dans les dispositions qui leur sont actuellement applicables en matière de privilèges et immunités. Les projets d'articles 2, 3, 4 et 5 établis par la Commission remédient en partie à ces inconvénients. Il est exact que, selon ces articles, l'ensemble du projet ne concerne pour le moment que les organisations « à caractère universel », que son application serait sans préjudice des « règles pertinentes » des organisations, que ses dispositions seraient sans préjudice des accords internationaux en vigueur en la matière et qu'elles n'excluraient pas la conclusion d'accords internationaux contenant des dispositions différentes. La Commission précise cependant au paragraphe 1 de son commentaire relatif à l'article 3 que le projet d'articles

> « cherche [...] à déterminer le dénominateur commun et à poser les principes généraux qui régissent le droit diplomatique des relations entre Etats et organisations internationales. Son objet est l'unification de ce droit dans la mesure où le stade actuel de son développement le permet ».

Dès lors, si une convention était éventuellement conclue sur la base du projet d'articles, son influence dans ce domaine dépasserait vraisemblablement sa stricte portée juridique, ce qui revient à dire que, même si — juridiquement parlant — elle ne modifiait en rien la situation existante et n'excluait pas la conclusion d'accords contenant des dispositions différentes, elle pourrait tendre à acquérir valeur de norme — à moins qu'elle ne devienne tout simplement lettre morte.

3. Le Gouvernement du Royaume-Uni continue à partager l'opinion exprimée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 22 D (I), du 13 février 1946, sur la coordination des privilèges et immunités de l'ONU avec ceux des institutions spécialisées:

> « ... l'Assemblée estime que les privilèges et immunités de [l'ONU] devraient être considérés, en règle générale, comme un maximum, dans les limites duquel les diverses institutions spécialisées ne jouiraient que des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions respectives, et qu'on ne devrait réclamer aucune immunité et aucun privilège qui ne soient vraiment nécessaires. »

Le Conseil de l'Europe a effectué une étude de la question des privilèges et immunités des organisations internationales et, le 26 septembre 1969, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 201, doc. A/7290/Rev.1, par. 16.

a adopté le rapport établi par le Comité européen de coopération juridique. Ce rapport a été imprimé [2], et l'on croit savoir que des exemplaires en ont été mis à la disposition de la Commission. Dans ce rapport sont examinées les pratiques suivies en ce qui concerne les privilèges et immunités des organisations ainsi que les principes qui les régissent et, entre autres conclusions, il y a lieu de noter la suivante:

> « Il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'établir une liste de privilèges et immunités qui serait applicable à toutes les organisations internationales. Il serait préférable de tenir dûment compte des besoins de l'organisation pour lui permettre de réaliser ses objectifs et exercer ses fonctions [3]. »

Le Gouvernement du Royaume-Uni appuie pleinement cette conclusion.

4. En ce qui concerne les projets d'articles 22 à 50, au sujet desquels les gouvernements ont été invités à formuler leurs observations, il est exact que, d'une manière générale, les représentants permanents auprès des organisations internationales jouissent, en vertu des accords internationaux en vigueur, d'un statut dans l'ensemble analogue à celui des membres de missions diplomatiques permanentes. En conséquence, le Gouvernement du Royaume-Uni, dans ses commentaires relatifs aux projets d'articles 22 à 50, se borne à prendre acte de cet état de choses, sans vouloir donner à entendre qu'il considère nécessaire ou souhaitable de modifier d'une manière générale le droit en la matière, ou qu'il admet de voir le statut des représentants d'Etats auprès d'organisations internationales assimilé d'une manière générale à celui des membres du personnel diplomatique d'une mission permanente ou temporaire, tel qu'il est énoncé dans la Convention sur les relations diplomatiques et dans la Convention sur les missions spéciales, respectivement, ou qu'il n'envisagerait pas avec une certaine faveur de voir la Commission reconsidérer sa conception d'ensemble de la question et les propositions qui servent de base à celle-ci.

Observations sur les projets d'articles

Article 22

Cet article, ainsi que plusieurs autres, a pour effet d'imposer des obligations aux organisations. Le Gouvernement du Royaume-Uni note que la Commission examinera ultérieurement la question de savoir si les organisations internationales deviendront parties à la convention que pourraient constituer les projets d'articles. Le Gouvernement du Royaume-Uni n'est pas, en principe, opposé à la participation des organisations à une telle convention.

Articles 25, 30, 31 et 32

Ces articles soulèvent une fois de plus la question de la compatibilité entre l'exécution des actes de procédure, d'une part, et l'inviolabilité des locaux et des personnes, d'autre part. Etant donné que le principe de l'immunité de juridiction des personnes souffre certaines exceptions, des problèmes peuvent se poser en ce qui concerne l'exécution des actes de procédure dans les cas visés par lesdites exceptions, à l'égard de personnes jouissant de l'inviolabilité ou se trouvant dans des locaux jouissant de l'inviolabilité. Ce problème n'a pas été réglé par la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques (1961), et la Commission voudra peut-être se demander si une solution ne pourrait pas être trouvée en la présente occasion.

Article 28

Pour ce qui est de la liberté de mouvement, le Gouvernement du Royaume-Uni n'est pas entièrement convaincu du bien-fondé des arguments en faveur d'une libéralité plus grande que celle que prévoient la Convention sur les relations diplomatiques et la Convention sur les missions spéciales.

Article 29

Le Gouvernement du Royaume-Uni serait heureux de voir figurer dans cet article une disposition inspirée du paragraphe 3 de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales.

Article 32

Le Gouvernement du Royaume-Uni appuie l'inclusion d'une disposition du genre de celle qui figure à l'alinéa *d* du paragraphe 1, relatif aux actions en réparation pour dommages résultant d'accidents occasionnés par des véhicules utilisés en dehors des fonctions officielles de la personne en cause. Il convient de noter que cette exception figure à présent à l'alinéa *d* du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention sur les missions spéciales, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 décembre 1969.

Article 34

Le Gouvernement du Royaume-Uni appuie l'inclusion de cette disposition dans le corps de la convention elle-même, car il s'agit d'une mesure positive de nature à rassurer l'opinion parlementaire et publique.

Article 39

Le Royaume-Uni et certains autres Etats n'ont pas ratifié le Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité adopté en 1961 en même temps que la Convention sur les relations diplomatiques. Il serait préférable, ici aussi, de faire figurer cette disposition dans un protocole de signature facultative.

Article 40

Le Gouvernement du Royaume-Uni n'est pas convaincu que l'octroi des privilèges et immunités prévus au paragraphe 2 soit justifié. Il continue également à penser que les « personnes au service privé » mentionnées au paragraphe 4 ne devraient pas bénéficier de l'exemption des impôts et taxes.

Article 41

A la fin du paragraphe 1, le mot « que » devrait être placé après les mots « ne bénéficient », et non avant les mots « pour les actes » (cf. texte de l'article 40 de la Convention sur les missions spéciales).

Articles 45 et 50

Ces deux articles ne semblent pas protéger suffisamment les intérêts de l'Etat hôte. Il est exact que le concept de *persona non grata* n'est pas applicable dans le cas des représentants auprès d'organisations internationales. Il est nécessaire, toutefois, de trouver un moyen de couvrir le cas où l'Etat hôte ne peut, pour des raisons intéressant l'ordre public ou la sécurité nationale, tolérer la présence d'un représentant donné sur son territoire. Le Gouvernement du Royaume-Uni considère que, dans la mesure du possible, les gouvernements devraient être encouragés à renoncer à l'immunité au lieu de se borner à rappeler la personne en cause. Pour le moment, le Gouvernement du Royaume-Uni n'a pas de variantes à proposer. Il prendra connaissance avec intérêt des résultats du nouvel examen de la question auquel procédera la Commission à la lumière des observations des gouvernements.

---

[2] Conseil de l'Europe, *Privilèges et immunités des organisations internationales: Résolution (69) 29 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 26 septembre 1969, et Rapport explicatif*, Strasbourg, 1970.

[3] *Ibid.*, p. 73, par. 188, al. 3.

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 19 MARS 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

C'est à juste titre que la Commission a attiré l'attention — au paragraphe 2 de ses « Observations générales » sur la section 1 de la troisième partie du projet [4] — sur le fait qu'il n'existe pas de base conventionnelle précise déterminant le statut, les privilèges et les immunités des missions permanentes d'observation envoyées par des Etats non membres auprès de certaines organisations internationales. La Commission n'a toutefois pas donné de preuves indiquant que cette situation engendrait des difficultés appréciables dans la pratique. Et il n'est pas non plus établi que le meilleur moyen de pallier cette situation consiste dans la création d'une nouvelle entité juridique internationale de caractère général à laquelle on donnerait le nom de « mission permanente d'observation » et dont le statut, les privilèges et les immunités seraient pour l'essentiel analogues à ceux des missions permanentes des Etats Membres.

Le concept de la mission permanente d'observation tel qu'il ressort du projet d'articles semble indiquer que l'on octroiera aux représentants d'Etats n'assumant aucune obligation aux termes des instruments constitutionnels de l'organisation intéressée — et, peut-être, aux représentants d'entités qui ne sont pas reconnues comme Etats ou comme gouvernements par le pays hôte — un statut et des fonctions dont ils ne seraient pas habilités à se prévaloir en vertu des instruments constitutionnels de l'organisation. Il importe de tenir dûment compte de la position et des intérêts du pays hôte et, lorsqu'il s'agit d'organisations dont aucune disposition constitutionnelle n'a trait aux missions d'observation et qui n'ont pas de pratique établie en la matière, l'établissement de ces missions devrait faire l'objet d'un arrangement entre l'Etat d'envoi, l'organisation et le pays hôte, eu égard aux circonstances particulières à chaque cas. Il n'est nullement démontré qu'il y aurait un quelconque avantage à renoncer à la souplesse qui caractérise la situation actuelle.

Le Gouvernement du Royaume-Uni n'est donc nullement convaincu qu'il soit nécessaire ni même souhaitable d'insérer dans la convention proposée des articles tels que ceux qui figurent dans la troisième partie du projet. Quoi qu'il en soit, la teneur de ces articles s'inspire largement de celle des articles de la deuxième partie. Il serait préférable de laisser à l'avenir les organisations décider elles-mêmes dans quelle mesure il est possible d'accorder aux missions d'observation le statut prévu dans la deuxième partie.

Section 1: Missions permanentes d'observation en général

Article 52

La façon dont cet article est rédigé semble laisser supposer qu'un Etat non membre peut avoir, dans certains cas, le droit d'établir une mission permanente d'observation s'il estime qu'il agit conformément aux règles ou à la pratique de l'organisation. Cette objection aurait plus de poids encore au cas où il faudrait entendre par « pratique » le simple fait que d'autres Etats non membres ont déjà des missions d'observation auprès de l'organisation. Par définition, un Etat non membre n'est pas partie à la constitution de l'organisation en question, et ce n'est qu'à la suite d'un accord ou d'une décision des membres qu'il pourra être habilité à envoyer une mission d'observation. En outre, en l'absence de toute disposition dans la constitution ou de toute autre disposition liant le pays hôte, l'établissement de missions d'observation sur le territoire dudit pays ne peut se faire qu'avec son consentement.

Au cas où l'on jugerait nécessaire d'introduire une disposition relative à l'établissement de missions d'observation permanentes, il semblerait préférable de stipuler simplement que la question de l'établissement de telles missions auprès d'une organisation sera tranchée par les Etats membres de l'organisation conformément aux instruments constitutionnels pertinents et aux décisions de l'organisation, et sous réserve du consentement de l'Etat hôte. Il reste que les problèmes que soulève la rédaction de cet article témoignent de la difficulté que l'on rencontre en général lorsqu'on cherche à énoncer des règles uniformes touchant les missions d'observation, étant donné que les cas qui se présentent dans la pratique sont évidemment très divers.

Article 53

Les fonctions visées dans cet article sont plus étendues que celles que peuvent exercer certaines missions d'observation. Il se peut au contraire que, dans d'autres cas, lesdites fonctions soient plus étendues que celles dont traite l'article 53. Ici encore, il serait préférable de régler cette question de façon empirique.

Articles 54, 57 et 58

Ces articles ont trait, eux aussi, à des questions qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de soumettre à un traitement uniforme dans la convention proposée. Ces questions devraient, au contraire, être réglées conformément à la pratique de chaque organisation ou conformément au règlement intérieur de l'organisation intéressée.

Article 61

Les paragraphes 3 et 4 ne tiennent pas suffisamment compte de la position de l'Etat hôte. C'est en effet à l'Etat hôte qu'il appartient d'accorder les privilèges et les immunités auxquels ont droit les personnes en question. Il conviendrait donc au moins de prévoir une disposition en vertu de laquelle l'organisation serait tenue de transmettre sans délai les notifications à l'Etat hôte.

Article 62

Le titre « chargé d'affaires » peut convenir dans certains cas, mais non dans tous. « Chef par intérim de la mission permanente d'observation » ou « observateur permanent par intérim » serait plus approprié dans la plupart des cas. Ici encore, néanmoins, il vaudrait mieux conserver la souplesse inhérente à la présente situation que de chercher à établir une règle uniforme. Tant qu'à faire, il serait préférable d'apporter un amendement mineur à l'alinéa *b* de l'article 51 que d'adopter l'article 62.

Section 2: Facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation

Le Gouvernement du Royaume-Uni fait observer que certaines missions d'observation bénéficient actuellement d'autant de privilèges et d'immunités que ceux qui sont accordés aux missions d'Etats membres. Il ne serait pas judicieux, à son avis, d'adopter des articles qui auraient pour effet de normaliser une telle assimilation. Il conviendrait de faire preuve de souplesse et de régler le problème dans chaque cas.

QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Observations générales

Les privilèges et immunités dont jouissent les délégations aux réunions d'organes de l'ONU et des institutions spécialisées et aux conférences réunies par celles-ci sont prévus dans la Convention

[4] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 295, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

sur les privilèges et immunités des Nations Unies et dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Les dispositions pertinentes sont celles de l'article IV (sect. 11 à 16) de la première convention et de l'article V (sect. 13 à 17) [à lire conjointement avec la définition qui figure à l'alinéa vi de la section 1] de la seconde. La pratique internationale fondée sur ces accords est également très importante. Le principe dont s'inspirent ces accords et cette pratique — celui des exigences de la fonction — ressort du paragraphe 2 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies.

Le Gouvernement du Royaume-Uni est d'avis qu'on ne saurait chercher à codifier et à développer le droit sans tenir compte des accords et de la pratique existants. Le bien-fondé de ce point de vue semble avoir été admis par la Commission dans le paragraphe 1 de son commentaire de l'article 3, où elle définit son objectif général de la façon suivante:

> « Vu la diversité des organisations internationales et, par opposition aux Etats, leur hétérogénéité, le projet d'articles cherche simplement à déterminer le dénominateur commun et à poser les principes généraux qui régissent le droit diplomatique des relations entre Etats et organisations internationales. Son objet est l'unification de ce droit dans la mesure où le stade actuel de son développement le permet. »

Le Gouvernement du Royaume-Uni se croyait en droit d'espérer que, compte tenu des observations qui précèdent, les articles 78 à 116 reflèteraient les accords et la pratique en vigueur. Les conventions dont il est fait état ci-dessus visaient à déterminer l'étendue des privilèges et immunités qui sont considérés comme nécessaires à l'ONU et aux institutions spécialisées pour l'exercice de leurs fonctions. Elles sont en vigueur et elles sont appliquées dans la pratique depuis une vingtaine d'années. A la connaissance du Gouvernement du Royaume-Uni, il n'existe aucune preuve selon laquelle ces conventions se seraient avérées, à cet égard, inappropriées ou non satisfaisantes.

Or, en élaborant cet ensemble d'articles du projet, la Commission semble s'être sensiblement écartée des conventions. En fait, la Commission a procédé selon une méthode qui n'a que très peu de rapport avec la pratique en vigueur et qui consiste à appliquer, *mutatis mutandis*, les dispositions de la Convention sur les missions spéciales. Selon le Gouvernement du Royaume-Uni, cette attitude n'est nullement justifiée. Il continue de partager le point de vue exprimé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 22 D (I), du 13 février 1946, selon lequel:

> « L'Assemblée estime que les privilèges et immunités de [l'ONU] devraient être considérés, en règle générale, comme un maximum, dans les limites duquel les diverses institutions spécialisées ne jouiraient que des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions respectives, et qu'on ne devrait réclamer aucune immunité et aucun privilège qui ne soient vraiment nécessaires. »

Les articles 78 à 116 du projet pourraient créer une anomalie, à savoir que les membres de délégations auprès d'organisations de moindre importance se verraient accorder des privilèges et immunités plus importants que les délégations auprès d'organes des Nations Unies. Dans de nombreux pays, les membres du parlement et l'opinion publique critiquent déjà les privilèges et immunités, à leurs yeux excessifs, qui sont accordés aux organisations internationales et aux personnes qui leur sont associées, et il est très difficile d'imaginer, au vu de l'expérience acquise au cours des vingt dernières années, comment on pourrait démontrer la nécessité d'octroyer les privilèges et immunités supplémentaires prévus par le projet d'articles. On ne saurait oublier que le fait d'accorder des privilèges et immunités à une personne prive d'autres personnes des droits et des recours judiciaires qu'elles peuvent normalement exercer. Cette situation se justifie jusqu'à un certain point. Toutefois, on devrait se garder de recommander l'extension de ces privilèges au-delà des limites absolument justifiables. Tout au contraire, il serait préférable d'essayer de limiter de façon acceptable les privilèges qui existent déjà et de chercher les moyens susceptibles de sauvegarder de façon appropriée les intérêts des tiers.

Il est certes exact qu'une délégation auprès d'un organe d'une organisation donnée ou auprès d'une conférence réunie sous les auspices d'une organisation peut être comparée dans une certaine mesure à une mission spéciale (au sens où l'entend la Convention sur les missions spéciales) envoyée par un Etat dans un autre Etat. Toutes deux représentent à titre provisoire un Etat sur le territoire d'un autre Etat. Mais le statut particulier dont jouit une mission diplomatique spéciale découle également du fait qu'elle constitue une autre forme — et, dans une perspective historique, une forme plus ancienne — de mission diplomatique. Pour ce qui est de la question de savoir s'il convient d'adopter les dispositions relatives aux missions diplomatiques entre Etats ou les dispositions relatives aux délégations auprès d'organisations internationales, le Gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il convient de faire entrer les missions diplomatiques spéciales dans le cadre du droit relatif aux missions diplomatiques (comme le fait la Convention sur les missions spéciales et comme c'est déjà le cas, peut-être, dans le droit international coutumier) et de placer les délégués auprès d'organes d'organisations internationales et de conférences réunies sous leurs auspices dans le contexte du droit et de la pratique qui se sont déjà établis en ce qui concerne ces personnes. Une mission spéciale est envoyée par un Etat dans un autre Etat et, en vertu de la Convention sur les missions spéciales, l'Etat d'envoi ne peut agir ainsi qu'avec le consentement de l'Etat hôte. Accorder des immunités et des privilèges importants à une mission spéciale est une chose; mais c'en est une autre que de faire de même à l'égard des très nombreuses personnes qui participent aux réunions des organisations internationales. Le Gouvernement du Royaume-Uni ne parvient pas à comprendre comment on pourrait justifier l'abandon des principes sur lesquels reposent les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées pour la simple raison que l'on souhaite bénéficier de nouveaux textes s'inspirant de la Convention sur les relations diplomatiques.

Il ressort de ce qui précède que le Gouvernement du Royaume-Uni n'est pas en mesure d'accepter les principes dont s'inspire la quatrième partie du projet d'articles et qu'il espère très vivement que la Commission révisera celle-ci eu égard aux considérations énoncées ci-dessus. Les observations qui suivent et qui touchent des articles particuliers n'altèrent en rien cette position.

Observations sur les projets d'articles

Article 91

De même que pour la disposition comparable qui figure dans la Convention sur les missions spéciales (à propos de l'adoption de laquelle la délégation du Royaume-Uni avait exposé sa position [5]), le Gouvernement du Royaume-Uni ne saurait aisément accepter les conséquences découlant du paragraphe 2, à savoir que certaines personnes autres que le chef de l'Etat et sa suite jouissent de privilèges et immunités en vertu du droit international — par opposition à ceux qui pourraient être accordés à titre de courtoisie — allant au-delà de ceux qui sont envisagés dans les articles suivants.

Articles 94 et 99

Les obligations qui découleraient de ces articles iraient au-delà des dispositions prévues par les conventions en vigueur. Il est très malaisé d'imaginer comment des obligations aussi générales pourraient être exécutées dans la pratique en ce qui concerne toutes les délégations et tous les délégués auprès d'organes d'organisations

[5] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, point 87 de l'ordre du jour, doc. A/7799, par. 177 et 178.

internationales et de conférences réunies sous leurs auspices, cela sous réserve, bien entendu, du cas où une protection spéciale est nécessaire dans une situation particulière.

Article 98

La disposition correspondante qui figure dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées ne prévoit pas une inviolabilité de la personne de caractère aussi général. De l'avis du Gouvernement du Royaume-Uni, un tel changement ne semble pas justifié.

Article 100

Les deux versions proposées par la Commission diffèrent sensiblement du point de vue adopté en la matière dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées. La version A s'inspire de la Convention sur les missions spéciales — que le Gouvernement du Royaume-Uni, comme on l'a déjà exposé, ne considère pas comme constituant un précédent approprié. Cependant, la version B elle-même prévoit l'immunité de juridiction pénale pour ce qui est des actes accomplis par un représentant hors de l'exercice de ses fonctions. Aux termes des Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées, l'immunité ne porte que sur l'arrestation et sur la détention en ce qui concerne ces actes, et il n'est nullement question d'une immunité de juridiction en tant que telle. Le Gouvernement du Royaume-Uni n'est pas d'avis qu'il serait justifié de s'écarter de la pratique existante.

Article 101

Ce projet d'article ne fait pas état de la disposition en vertu de laquelle l'Etat d'envoi est tenu de renoncer à l'immunité dans certaines circonstances, disposition qui figure dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées. Cette disposition s'est avérée très utile dans la pratique.

Articles 102 et 103

Ces projets d'articles diffèrent sensiblement des dispositions figurant dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées. Le Gouvernement du Royaume-Uni ne saurait accepter le point de vue selon lequel il y aurait intérêt à s'écarter ainsi des dispositions desdites conventions.

Suède

a) *PREMIÈRE PARTIE ET SECTION 1 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 1er SEPTEMBRE 1969 DU MINISTÈRE ROYAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Texte original en anglais*]

Observations générales

1. Etant donné la diversité des objectifs et des fonctions propres aux organisations internationales, le Gouvernement suédois estime qu'un code destiné à servir de norme et de modèle aux futurs accords internationaux conviendrait mieux qu'une convention à la définition de règles générales relatives à l'établissement et au statut des missions permanentes auprès de ces organisations. Selon toute probabilité, le besoin d'accords particuliers continuera à se faire sentir dans les domaines visés par le projet d'articles. Réunis sous forme de code, les articles auraient l'avantage de servir de base aux accords de ce genre. Au contraire, des règles générales adoptées sous forme de convention, tout en possédant le caractère supplétif qui leur est assigné par les articles 3, 4 et 5, auraient probablement pour effet, une fois qu'elles auraient fait l'objet d'une acceptation générale et acquis un caractère obligatoire pour les Etats, de rendre pratiquement plus difficile la conclusion d'arrangements particuliers.

2. L'établissement de missions permanentes par les membres d'une organisation internationale dépend en principe d'arrangements particuliers entre l'organisation intéressée ou ses membres et l'Etat hôte. C'est seulement en vertu d'un accord spécial entre ces parties qu'un Etat membre d'une organisation peut prétendre établir une mission permanente auprès de cette organisation. Certes, l'article 6, qui dispose que « les Etats membres peuvent établir des missions permanentes auprès de l'Organisation... », convient parfaitement si le projet d'articles doit finalement prendre la forme d'un code, mais il ne semble pas acceptable en tant que disposition générale à incorporer dans une convention dont l'application, étendue à toute organisation répondant aux définitions contenues dans l'article 1er, ne serait limitée que par les réserves prévues aux articles 3, 4 et 5.

3. En ce qui concerne les privilèges et immunités des représentants permanents d'Etats auprès d'organisations internationales, l'usage courant a déjà établi certaines règles générales, en accordant la plupart du temps à ces représentants, par voie d'accords de siège ou d'autres accords spéciaux, un traitement identique à celui qui est accordé aux agents diplomatiques exerçant leurs fonctions dans l'Etat hôte. Sans vouloir proposer de changements au statut actuel des représentants permanents, le Gouvernement suédois estime que, pour l'avenir, l'octroi de tous les privilèges et immunités diplomatiques ne devrait pas être automatique dans tous les cas. Il conviendrait de voir là le maximum de ce qui peut être demandé, et non pas une norme imposée. Selon le Gouvernement suédois, les règles générales à adopter dans ce domaine pourraient se limiter principalement à l'octroi d'immunités de fonctions, en laissant aux Etats membres et à l'Etat hôte de toute organisation internationale le soin de reconnaître par voie d'accord spécial, s'ils le jugent bon, les pleines immunités diplomatiques aux missions permanentes.

4. Les observations ci-après se rapportent à certains articles du projet, considérés ici comme les éléments d'un code et non pas d'une convention.

Observations sur les projets d'articles

Article 1er

Dans le contexte de la définition d'une « mission permanente », qui est donnée dans l'alinéa *d* de l'article 1er, le sens des mots « de caractère représentatif » et l'intention qu'ils recouvrent n'apparaissent pas clairement. Si l'on entend par là que les dispositions du projet d'articles ne devraient pas s'appliquer à certaines catégories de missions du fait qu'elles ne sont pas « représentatives », il importerait d'indiquer de quelle manière, ou sur la base de quel critère, le caractère représentatif d'une mission permanente doit être défini. Si, au contraire, on veut simplement dire qu'une mission permanente doit représenter l'Etat d'envoi, il est certainement possible de le dire plus clairement — comme le fait d'ailleurs l'article 7.

Même si le statut d'une mission permanente représentant l'Etat hôte au sein d'une organisation internationale peut différer à certains égards du statut des autres missions permanentes, on estime néanmoins que l'expression « mission permanente », telle qu'elle est utilisée dans le projet d'articles, devrait également s'appliquer à la mission de l'Etat hôte. Etant donné que l'expression « envoyée par... auprès de l'Organisation », utilisée dans l'alinéa *d*, ne peut désigner la mission permanente de l'Etat hôte lorsque l'organisation en question a son siège dans la capitale de cet Etat, il est proposé de remplacer ces mots par « représentant... auprès de l'Organisation ».

La définition donnée à l'alinéa *h* de l'expression « membres du personnel diplomatique » devrait être précisée. Ainsi qu'il est in-

diqué au paragraphe 6 du commentaire, cette expression est censée s'appliquer, non seulement aux membres du personnel ayant des titres diplomatiques, mais aussi aux experts et aux conseillers qui leur sont assimilés. Cependant, la définition pose comme condition à cette assimilation que les intéressés aient « la qualité de diplomate ». Cette dernière condition, dont le sens n'est pas clair, n'est pas jugée indispensable, et l'alinéa *h* de l'article 1er pourrait être modifié de la façon suivante:

« *h)* l'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres du personnel de la mission permanente ayant la qualité de diplomate ou servant la mission à titre d'experts ou de conseillers. »

Article 9

Il est à présumer que les fonctions explicitement visées à l'article 9 — fonctions diplomatiques et consulaires et missions spéciales auprès d'un Etat — doivent être considérées comme des exemples, et non pas comme une liste complète, des fonctions susceptibles d'être remplies par un représentant permanent et par tout autre membre d'une mission permanente en dehors des activités qui leur incombent en cette qualité. Sans doute n'entend-on pas interdire, par exemple, à un représentant permanent de faire fonction de chef d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale dont l'Etat d'envoi n'est pas membre (l'article 8 ne semble pas viser ce cas, puisqu'une mission de ce genre ne répond pas à la définition d'une mission permanente contenue dans l'alinéa *d* de l'article 1er), ni de faire fonction de représentant auprès d'une conférence internationale (l'expression « mission... spéciale de cet Etat auprès de l'Etat hôte ou d'un autre Etat », contenue dans le paragraphe 1 de l'article 9, ne semble pas s'appliquer à ce dernier cas).

Il semblerait néanmoins préférable que l'article 9 ne vise que l'exercice des fonctions diplomatiques et consulaires, en laissant de côté toutes les questions concernant les nominations temporaires à d'autres fonctions, comme celles qui ont trait aux missions spéciales. En limitant ainsi la portée de l'article, on diminuerait les motifs d'incertitude quant à son but et à ses incidences indirectes. Il est donc proposé que les mots « ou spéciale », figurant après les mots « membres d'une mission diplomatique », soient supprimés dans les paragraphes 1 et 2, et que le titre de l'article soit modifié de la façon suivante:

« Exercice de fonctions diplomatiques et consulaires par un membre d'une mission permanente ».

Article 14

Le principe servant de base à l'article 14, selon lequel les représentants permanents devraient être considérés comme investis de pouvoirs analogues à ceux des chefs de missions diplomatiques en ce qui concerne la négociation ou la conclusion des traités, ne soulève pas d'objection.

Le paragraphe 1 de l'article contient une disposition analogue à celles de l'article 7, paragraphe 2, *b*, de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Toutefois, l'expression « l'adoption du texte d'un traité » n'est pas couramment employée en matière de traités bilatéraux et risque, en l'absence de toute définition dans l'actuel projet d'articles, de se prêter à une interprétation différente de celle qui lui est donnée dans la convention précitée. Pour éviter tout malentendu, il semble que les mots « l'adoption du texte », au paragraphe 1, devraient être remplacés par les mots « la négociation ».

Du fait des opinions divergentes sur la nature des accords entre les organisations internationales et les Etats membres ainsi que sur la personnalité juridique des organisations internationales, il est proposé que le mot « traité » soit remplacé dans l'article par le terme plus neutre d'« accord ».

Le Gouvernement suédois n'est pas convaincu que la formule retenue à l'article 7, paragraphe 1, *b*, de la Convention sur le droit des traités soit judicieuse, et elle entretient les mêmes doutes quant à la présence, au paragraphe 2 de l'article 14, de la clause: « à moins qu'il ne ressorte des circonstances que les Parties avaient l'intention de ne pas requérir les pleins pouvoirs ». Le Gouvernement suédois serait en faveur de la suppression de cette clause.

Article 18

Il est proposé que le chef temporaire d'une mission permanente soit désigné habituellement comme « représentant permanent par intérim », et non pas comme « chargé d'affaires *ad interim* », et que le texte et le titre de l'article 18 soient modifiés en conséquence. Il semble préférable, en règle générale, que ce titre de « chargé d'affaires *ad interim* » soit réservé au chef temporaire d'une mission diplomatique, et que son emploi ne soit pas inutilement étendu à d'autres missions.

b) *SECTION 2 DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 17 DÉCEMBRE 1970 DU CHEF PAR INTÉRIM DU DÉPARTEMENT JURIDIQUE DU MINISTÈRE ROYAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Texte original en anglais*]

Article 22

Certains des projets d'articles ont pour effet d'imposer des obligations à l'organisation intéressée. Au paragraphe 2 du commentaire de l'article 22, on soulève la question de savoir s'il est vraiment souhaitable d'énoncer les obligations des organisations internationales dans le projet d'articles. Il semble que la question mérite d'être examinée plus avant. Aux termes de l'article 3, « l'application des présents articles est sans préjudice des règles pertinentes de l'Organisation ». Or, il est indiqué au paragraphe 5 du commentaire de cet article que

« L'expression « règles pertinentes de l'Organisation » [...] est suffisamment large pour comprendre toutes les règles pertinentes quelle que soit leur source: actes constitutifs, résolutions de l'organisation intéressée ou la pratique suivie par cette organisation. »

Dans ces conditions, il ne semble pas que l'on puisse à bon droit parler d'« obligations »: en effet, celles-ci pourraient être invalidées par une simple mesure unilatérale (résolutions, pratique) de l'organisation.

Article 26

Au paragraphe 3 du commentaire de cet article, l'attention est appelée sur

« l'inégalité qui existe, du fait des dispositions du paragraphe 2, entre un Etat qui est en mesure d'acheter un immeuble pour loger sa mission, ou le personnel de la mission, et un Etat qui se trouve dans l'obligation de louer des locaux à cette même fin ».

La Commission a exprimé le désir de connaître l'opinion des gouvernements sur ce point.

Le paragraphe 2 de l'article 26 prévoit que l'exemption fiscale des locaux de la mission ne s'applique pas aux impôts et taxes qui sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi. L'inégalité mentionnée semblerait donc provenir du fait que des locaux appartenant à l'Etat d'envoi ne sont pas soumis à imposition, alors que des locaux loués à bail peuvent faire l'objet d'impôts qui sont en droit à la charge du particulier qui en est propriétaire, mais en réalité supportés par l'Etat d'envoi du fait qu'ils sont incorporés dans le loyer.

Dans le cas d'un impôt spécial sur les loyers, il serait probablement assez simple, d'un point de vue pratique, d'exempter de cet impôt les loyers versés pour les locaux de la mission. Une exemption d'impôts fonciers établis d'après une évaluation périodique de l'immeuble serait plus complexe, en particulier si les locaux de la mission n'occupent qu'une partie de cet immeuble. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, il ne semblerait guère souhaitable d'autoriser le propriétaire à déduire de son revenu le loyer versé pour les locaux de la mission. Il est douteux que l'inégalité en question soit d'une telle gravité qu'il soit justifié d'obliger l'Etat à octroyer des exemptions fiscales qui peuvent entraîner des difficultés tant sur le plan pratique que sur le plan politique. De plus, il est loin d'être certain que ce soit l'Etat d'envoi, et non le propriétaire, qui bénéficierait en fait de telles exemptions.

Article 32

Il est indiqué au paragraphe 4 du commentaire de cet article que la Commission souhaiterait connaître les vues des gouvernements sur l'alinéa *d* du paragraphe 1, qui a été placé entre crochets parce que la Commission n'a pu parvenir à un accord sur cette disposition.

Cet alinéa prévoit, dans son contexte, que l'immunité de juridiction civile et administrative ne couvre pas « une action en réparation pour dommage résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles de la personne en cause ».

Le Gouvernement suédois estime que le projet d'articles devrait contenir une disposition de ce genre. Il ne fait aucun doute que l'on a de plus en plus tendance, sous la pression de l'opinion publique, à limiter l'immunité dans le cas d'accidents de la circulation; cette tendance a notamment trouvé son expression dans le rapport du Conseil de l'Europe sur les privilèges et immunités des organisations internationales [1]. Il est vrai que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ne contient pas de disposition à cet effet, mais l'on ne peut guère considérer cet argument comme décisif. La Convention et le projet d'articles ne sont pas absolument comparables à cet égard. La Convention traite des immunités accordées par un Etat accréditaire, et le projet d'articles des immunités accordées par un Etat hôte, et les problèmes que causent les immunités peuvent très bien être beaucoup plus importants dans ce dernier cas. De plus, comme il a été souligné, l'opinion a évolué depuis 1961 et tend maintenant à restreindre l'immunité de juridiction, en particulier dans les cas d'accidents de la circulation. De l'avis du Gouvernement suédois, « un élément de développement progressif » (pour reprendre l'expression employée par la Commission au paragraphe 3 de son commentaire de l'article 26) devrait être introduit dans l'article 32.

Article 35

La Commission a indiqué au paragraphe 3 de son commentaire qu'elle « se propose d'examiner, au vu des observations qu'elle recevra des gouvernements, si le paragraphe 5 est nécessaire étant donné les dispositions des articles 4 et 5 du projet ».

Etant donné que les dispositions générales des articles 4 et 5 couvrent apparemment la disposition particulière énoncée au paragraphe 5 de l'article 35, ce paragraphe pourrait être supprimé.

Article 36

La Commission aimerait savoir si les gouvernements ont éprouvé des difficultés d'ordre pratique dans l'application de l'alinéa *f*, étant donné qu'il « énonce une exception à une règle qui est elle-même une exception » (paragraphe 5 du commentaire).

Le Gouvernement suédois n'est pas conscient de cette difficulté.

[1] Conseil de l'Europe, *Privilèges et immunités des organisations internationales: Résolution 69 (29) adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 26 septembre 1969, et Rapport explicatif*, Strasbourg, 1970.

Article 42

La Commission a invité les gouvernements à lui faire savoir s'ils estiment que le projet d'articles devrait contenir une disposition concernant le commencement et la fin des privilèges et immunités des personnes qui n'en jouissent pas de par leurs fonctions officielles. La Commission a noté que la Convention sur les relations diplomatiques ne contient pas de disposition à ce sujet, tandis que la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires en comporte une à son article 53.

A première vue, il semblerait préférable d'avoir une disposition particulière à ce sujet. Le fait que la plus récente de ces deux conventions contient une disposition de ce genre tendrait également à prouver que l'expérience a montré qu'une telle disposition était souhaitable.

Article 43

Les immunités qu'un Etat tiers doit accorder aux termes de cet article dépendent de la condition que la personne jouissant de ces immunités ait reçu de cet Etat « un visa de passeport au cas où ce visa est requis ». Au cours des débats de la Commission, on a soulevé la question de savoir s'il convenait de supprimer cette condition, et des arguments ont été présentés pour et contre l'obligation du visa.

On peut soutenir que cette obligation doit être supprimée dans les cas où le pays de transit est membre de l'organisation. On peut cependant se demander si cette solution serait réaliste. Il se peut que les Etats ne veuillent pas renoncer à la possibilité qui leur est offerte d'exiger un visa de transit pour se considérer comme tenus de garantir l'inviolabilité et la liberté de transit.

Article 45

Il ressort du paragraphe 3 du commentaire que le paragraphe 2 de l'article vise à

> « assurer la protection de l'Etat hôte en cas d'infraction grave et manifeste à sa législation pénale par une personne bénéficiant de l'immunité de juridiction pénale, vu qu'il n'existe pas de déclaration de *persona non grata* dans le cadre des relations entre les Etats et les organisations internationales ».

On peut se demander si les dispositions du paragraphe 2 permettraient d'obtenir le résultat escompté. Plusieurs questions peuvent se poser, par exemple: qu'adviendrait-il si l'Etat hôte affirme, et l'Etat d'envoi nie, que la personne en cause a commis une « infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte »? L'intéressé doit-il quitter le pays, ou peut-il y demeurer? Est-il raisonnable de stipuler que ce n'est qu'en cas d'infraction grave et manifeste à sa législation pénale que l'Etat hôte a le droit d'exiger le rappel? Qu'adviendrait-il si l'intéressé, en violation des dispositions du paragraphe 1 de l'article 45, se livre à une propagande politique mettant en cause l'Etat hôte ou si, en violation des dispositions de l'article 46, il exerce une activité professionnelle ou commerciale? Ces dispositions comportent-elles des sanctions? De plus, est-il vraiment souhaitable que les dispositions prévoyant le rappel ne s'appliquent pas « dans le cas d'un acte accompli par la personne en cause dans l'exercice des fonctions de la mission permanente au sein de l'Organisation ou dans les locaux d'une mission permanente »? Que cette personne ne soit pas poursuivie, soit, mais c'est une autre question de savoir si elle ne doit pas être soumise à la sanction du rappel. Il ne peut guère être dans l'intérêt de l'organisation en cause qu'une personne qui a commis une infraction grave dans l'exercice de ses fonctions — si même on peut concevoir ce genre de situation — continue à exercer ses fonctions de membre d'une mission permanente. De plus, il est difficile d'imaginer que le rappel de cette personne puisse gravement perturber les activités de la mission.

c) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 23 MARS 1971 DU MINISTÈRE ROYAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Texte original en anglais*]

TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Article 51

Trois des articles qui ont été rédigés jusqu'ici ont trait à la « terminologie », à savoir les articles 1, 51 et 78. Comme elle l'a indiqué dans ses commentaires relatifs aux articles 51 et 78, la Commission examinera en seconde lecture l'ensemble de ces articles, ainsi que l'article 2, intitulé « Champ d'application des présents articles », afin de les coordonner et de procéder aux ajustements qui s'avéreront nécessaires.

Une remarque mérite d'être formulée à ce propos. Aux termes de l'alinéa *a* de l'article 1er, l'expression « organisation internationale » s'entend d'une « organisation intergouvernementale »; mais il semble ressortir clairement de l'article 2, qui limite le champ d'application des articles aux « organisations internationales à caractère universel », que lorsque l'expression « organisation internationale » est utilisée dans les articles de fond du projet, elle tend en fait à signifier, non seulement que l'organisation devrait être intergouvernementale (comme il est stipulé dans la définition de l'article 1er), mais également à caractère universel, comme il est indiqué à l'article 2. De l'avis de la Suède, cette question devrait être éclaircie.

Outre ce problème de rédaction, il conviendrait peut-être d'examiner la question de savoir si le caractère universel — par opposition au caractère régional — d'une organisation devrait constituer le critère d'applicabilité du projet d'articles à ladite organisation. Les dispositions complexes élaborées par la Commission ainsi que les privilèges et les immunités considérables que prévoit le projet permettent, semble-t-il, de supposer que ledit projet d'articles ne vise que les organisations très importantes. On se permet de douter, toutefois, que l'importance d'une organisation puisse se mesurer simplement au fait que sa composition ou ses tâches sont très étendues d'un point de vue géographique. De fait, on pourrait citer des organisations régionales qui sont infiniment plus importantes que certaines organisations « à caractère universel ». C'est pourquoi il semblerait prudent de ne pas prendre de décision définitive concernant le champ d'application des articles considérés tant que la Commission n'aura pas abordé et étudié de façon approfondie le statut des organisations elles-mêmes.

Dans tous les cas, la définition actuelle, qui fait d'une organisation internationale à caractère universel une « organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale », manque de rigueur et elle mériterait donc un nouvel examen.

La Suède attire enfin l'attention sur les observations qu'elle a formulées en ce qui concerne l'article 1er, consacré à la terminologie (voir ci-dessus sect. *a*).

Article 52

Dans ses observations sur le premier groupe de vingt et un articles (voir ci-dessus sect. *a*), la Suède avait déclaré:

> « L'établissement de missions permanentes par les membres d'une organisation internationale dépend en principe d'arrangements particuliers entre l'organisation intéressée ou ses membres et l'Etat hôte. C'est seulement en vertu d'un accord spécial entre ces parties qu'un Etat membre d'une organisation peut prétendre établir une mission permanente auprès de cette organisation. »

Ce principe s'applique, *a fortiori*, à l'établissement d'une mission permanente d'observation par un Etat non membre. L'article 52 semble donc inacceptable. On ne voit vraiment pas pourquoi ces articles suffiraient à conférer aux Etats non membres, même de manière supplétive, le droit d'être représentés auprès de l'organisation. Il conviendrait de supprimer cet article ou de le remplacer par un autre stipulant que l'établissement d'une mission permanente d'observation doit faire l'objet d'un accord entre les parties intéressées. Un tel accord n'aurait pas besoin d'être exprès; il pourrait également résulter de la pratique établie entre les parties.

Article 53

Si l'établissement d'une mission permanente d'observation devait faire l'objet d'un accord entre les parties intéressées, cet article pourrait, lui aussi, être supprimé, ou tout au moins révisé de sorte qu'il y soit fait mention des accords qui peuvent intervenir entre les parties. L'accord, qu'il soit exprès ou qu'il résulte de la pratique, préciserait dans chaque cas les fonctions imparties à la mission.

Articles 54 à 77 (en général)

La Suède préférerait également que ces articles soient supprimés et que les questions dont ils traitent fassent l'objet d'accords exprès ou soient réglés par la pratique. Si l'on estimait qu'il conviendrait de mentionner, d'une façon ou d'une autre, les missions permanentes d'observation dans lesdits articles, il suffirait — semble-t-il — d'élaborer un article stipulant, de façon générale, que, lorsqu'il existe des missions permanentes d'observation auprès d'une organisation, ces missions devraient jouir des facilités, des privilèges et des immunités qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.

En ce qui concerne certains des articles en particulier, la Suède tient à formuler les observations suivantes.

Articles 55, 56 et 60

Ces articles confèrent à l'Etat d'envoi des pouvoirs discrétionnaires importants en ce qui concerne la nomination des membres de la mission permanente d'observation. La Commission du droit international a, en fait, appliqué aux missions d'observation l'essentiel des règles correspondantes applicables aux missions permanentes des Etats membres. Cette façon de procéder ne se justifie guère. Il y a une différence considérable entre, d'une part, un Etat qui jouit des droits, et assume les devoirs, inhérents à la qualité de membre et qui participe aux activités de l'organisation et, d'autre part, un Etat extérieur, si notable que puisse être l'intérêt qu'il porte aux travaux de l'organisation. Si un Etat non membre souhaite avoir une mission permanente auprès d'une organisation, il semblerait raisonnable que l'importance et la composition d'une telle mission fassent l'objet d'un accord entre l'Etat d'envoi, l'organisation et l'Etat hôte. Le fait qu'il n'existe pas en l'occurrence de procédure permettant de déclarer une personne *persona non grata* ne peut que corroborer ce point de vue.

Article 62

Les observations formulées par la Suède à propos de l'article 18 (voir ci-dessus sect. *a*) sont applicables en l'occurrence.

Articles 65 à 75

Dans le commentaire de la Commission relatif à l'article 65, il est dit:

> « L'article 65 reproduit les dispositions de l'article 22, à l'exception des mots « toutes facilités », dans la première phrase, qui ont été remplacés par les mots « les facilités nécessaires ». En apportant ce changement, la Commission a cherché à exprimer la différence de nature et de portée entre les fonctions, obligations et besoins des missions permanentes, d'une part, et des missions permanentes d'observation, d'autre part; il n'est pas nécessaire que ces dernières bénéficient des mêmes facilités que les premières. »

Après avoir accusé aussi nettement les différences entre les fonctions et les besoins des missions permanentes et ceux des missions permanentes d'observation, il est pour le moins surprenant que, dans les articles suivants de la même section, la Commission ait décidé, sans motiver cette décision, d'appliquer aux missions permanentes d'observation les articles correspondants relatifs aux missions permanentes.

On espère que, si la Commission considère que la section relative aux facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation mérite d'être maintenue, elle la réexaminera en seconde lecture à la lumière du passage cité ci-dessus.

Article 76

Les observations de la Suède relatives à l'article 45 (voir ci-dessus sect. *b*) sont applicables, *a fortiori*, aux dispositions touchant les missions d'observation.

QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Observations générales

On pourrait indiquer plus clairement la question traitée dans la quatrième partie en remplaçant, dans le titre, le mot « organes » par les mots « réunions d'organes » ou « sessions d'organes ». En fait, la quatrième partie a trait aux délégations à des réunions, à des sessions ou à des conférences de durée limitée, par opposition aux missions permanentes, dont il est question dans les deuxième et troisième parties.

Néanmoins, il n'est nullement évident que les réunions d'organes d'une organisation internationale et les conférences convoquées par une organisation internationale ou sous ses auspices devraient être placées sur le même plan et être régies par les mêmes règles. Toute généralisation comporte certes des périls; peut-être pourrait-on néanmoins se risquer à dire que les réunions d'organes relèvent des activités régulières de l'organisation, alors que les conférences sont convoquées de temps à autre, lorsqu'on le juge utile. En outre, à supposer qu'il faille établir des règles générales pour les conférences internationales, le point de savoir si une conférence est réunie ou non par une organisation à caractère universel ne paraît pas particulièrement important. Les besoins fonctionnels d'une conférence réunie par une organisation régionale ou par un ou plusieurs Etats ne semblent devoir différer que peu de celles d'une conférence réunie sous les auspices d'une organisation à caractère universel. Il semblerait donc plus judicieux d'étudier séparément la question des conférences internationales. Cette question, que l'on peut considérer comme constituant un tout, serait alors étudiée dans un contexte approprié. Parallèlement, la quatrième partie pourrait être grandement simplifiée si on la limitait aux réunions d'organes d'organisations internationales.

Dans le projet actuel, la quatrième partie s'inspire largement de la Convention sur les missions spéciales. Il est douteux que cette façon de procéder soit justifiée. Une mission spéciale est une mission envoyée par un Etat dans un autre Etat en vue de traiter de questions bien définies. Il n'apparaît pas clairement pourquoi les besoins fonctionnels d'une telle mission devraient être pratiquement assimilés à ceux des délégations à des conférences internationales ou à des réunions d'organes d'organisations internationales. On est en droit de penser, en effet, que l'on aurait pu procéder de façon plus prudente en étudiant la pratique de ces organes et des conférences internationales et en s'inspirant de l'expérience acquise grâce à cette pratique. Faute d'une telle étude, certains doutes subsisteront quant au point de savoir si les privilèges et les immunités énoncés dans le projet sont nécessaires au bon fonctionnement des organes ou des conférences.

Observations sur les projets d'articles

Article 78

Voir ci-dessus les observations relatives à l'article 51.

Article 79

La teneur de cet article semble relever de la première partie (Dispositions générales); l'article 79 devrait donc faire partie de l'article 5.

Article 83

Si l'on considère qu'il s'agit d'une règle générale de caractère supplétif, cet article — à savoir que, dans la mesure où le règlement intérieur n'en dispose pas autrement (voir article 80), une délégation à un organe ou à une conférence ne peut représenter qu'un seul Etat — n'est pas acceptable. On comprend mal pourquoi plusieurs Etats ne pourraient pas avoir, en principe, toute latitude pour envoyer une délégation (commune) chargée de les représenter ensemble. Dans le cas d'un organe ou d'une conférence particuliers, c'est au règlement intérieur de l'organisme intéressé qu'il appartiendrait d'interdire ce mode de représentation, ou de régler de façon différente le statut d'une délégation représentant plus d'un Etat.

Comme il n'est pas nécessaire d'énoncer expressément la règle supplétive mentionnée ci-dessus, on pourrait supprimer cet article, et la question pourrait être réglée par les règlements intérieurs des organismes intéressés.

Article 86

Il conviendrait de supprimer cet article. Il est inutile et de toute façon trop rigide.

Article 89

Ces dispositions semblent excessivement détaillées.

Article 91

Cet article est superflu. Il se limite, au fond, à stipuler qu'il importe de respecter les règles du droit international touchant le statut des chefs d'Etat et des personnalités de rang élevé.

Article 94

On peut douter que les dispositions concernant l'inviolabilité des locaux d'une délégation répondent à une vision réaliste de la situation, particulièrement lorsque ces dispositions sont étendues, aux termes des articles 99 et 105, au logement privé des membres de la délégation. Les délégations sont souvent logées dans des hôtels situés dans différentes parties du lieu où se tient la conférence. Dans le cas d'une conférence relativement importante, il se pourrait que la tâche imposée par ces articles aux autorités de l'Etat hôte soit pratiquement impossible à remplir. L'interprétation de l'article 94 dépend bien entendu de la signification précise que l'on entend donner à l'expression « toutes mesures appropriées ».

Il serait bon de réexaminer ces articles afin de formuler avec plus de précision les obligations qui en découlent, et, parallèlement, d'en limiter la portée aux tâches qu'il est possible de remplir.

Article 99

Voir ci-dessus les observations relatives à l'article 94.

Article 100

La Suède préférerait la version B de cet article.

Article 105

Voir ci-dessus les observations relatives à l'article 94.

Article 112

Voir les observations relatives à l'article 45 (ci-dessus sect. *b*).

Turquie

TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 13 AVRIL 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en français*]

Le Gouvernement turc félicite la Commission du droit international des résultats de ses travaux relatifs au projet d'articles sur les relations entre les Etats et les organisations internationales. Il a étudié ce projet avec un vif intérêt et il présente ci-dessous ses observations concernant les articles adoptés en 1970.

TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Section 1: Missions permanentes d'observation en général

Article 51

A l'alinéa *a*, l'expression « organisation internationale » est large et ne paraît pas très claire. Pour préciser, il faudrait ajouter les mots « à caractère universel et politique » après « d'une organisation internationale ».

Article 52

Les mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » peuvent donner lieu à des interprétations différentes. Pour une meilleure formulation, on propose de les remplacer par les mots suivants: « conformément aux règles applicables à l'Organisation ».

Article 53

Les fonctions d'une mission permanente d'observation, telles qu'elles sont énumérées dans cet article, ne sont pas encore bien définies dans la pratique. Une telle énumération peut créer des répercussions négatives sur le développement en cours dans ce domaine. C'est pourquoi la Turquie ne voit aucune utilité au maintien de l'article 53. En outre, certaines de ces fonctions ne concernent pas les missions d'observation. Il faut remanier soit le texte soit le titre de l'article afin de les mettre en concordance.

Quant à « faire rapport . . . au gouvernement de l'Etat d'envoi », c'est à la mission permanente d'observation elle-même de choisir la forme appropriée sous laquelle elle informera son gouvernement. Il est donc superflu de maintenir dans le projet le membre de phrase « et faire rapport . . . » — en admettant que l'on veuille garder l'article 53.

Article 54

Le mot « accréditation », qu'on emploie pour les missions diplomatiques, n'est pas valable pour les missions permanentes d'observation. La Turquie préférerait que l'on emploie « envoi » au lieu d'« accréditation », afin de tenir compte de la situation d'une mission permanente d'observation.

Article 58

On propose de supprimer l'article, pour les raisons déjà avancées au sujet de l'article 53.

Article 62

La Turquie suggère que l'expression « chargé d'affaires *ad interim* », employée pour les missions diplomatiques, soit remplacée par « chef en exercice de la mission permanente d'observation », en vue de faire bien ressortir la différence entre les deux sortes de missions en question.

Article 64

La Turquie est en faveur du maintien des mots entre crochets dans le titre ainsi que dans le corps de l'article 64.

Section 2: Facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation

Article 68

En règle générale, la Turquie est en faveur de l'idée que les privilèges et immunités accordés à la mission permanente d'observation doivent se borner aux facilités nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions. Par conséquent, elle penche plutôt pour la suppression de l'article 68. Bien entendu, l'Etat hôte est toujours en mesure d'accorder cette liberté aux missions permanentes d'observation. Si l'on maintient l'article en question, il serait opportun de le compléter en ajoutant les mots « dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions ».

Article 76

La référence faite aux dispositions de l'article 45 n'est pas acceptable pour la Turquie, à moins que, au paragraphe 2 de l'article 45, les mots « et manifeste » soient supprimés et qu'on prévoie une disposition concernant la procédure de *persona non grata*.

QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Article 78

La Turquie n'est pas favorable à ce que les mêmes privilèges et immunités soient accordés sans faire aucune différence entre les délégations d'Etats à des organes et les délégations d'Etats à des conférences. Si l'on accepte le projet tel qu'il est rédigé, on sera loin du principe selon lequel des privilèges et immunités devraient être accordés dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions.

En dehors de cette observation générale, l'expression « organisation internationale » (alinéa *a*) devrait être complétée en tenant compte des remarques déjà faites au sujet de l'article 51, alinéa *a*.

En outre, compte tenu du fait qu'il s'agit de délégations dont la tâche est temporaire, les alinéas *g*, *h*, *i*, *j* et *k* de l'article 78 devraient être supprimés.

Article 88

Compte tenu du sujet de l'article 88, il n'est pas justifié de le maintenir dans le projet de convention. Il est donc proposé de le supprimer.

Article 89

Le paragraphe 4 de l'article 89 (Notifications) n'est pas suffisant au point de vue pratique. Puisque c'est l'Etat hôte qui accorde des immunités et privilèges, les notifications devraient être faites en premier lieu à ce dernier.

Article 91

La Turquie estime qu'il n'est pas utile de conserver le texte de l'article 91 dans la convention. Il est opportun de laisser ce sujet au droit international pour être traité selon la coutume.

Article 94

L'application des paragraphes 1 et 2 paraît très difficile, bien qu'il soit opportun de les maintenir d'après l'apparence. Il s'agit plutôt d'hôtels. Il n'est pas possible d'appliquer aux bâtiments commerciaux les dispositions relatives aux locaux occupés par la mission. Pour éviter tous différends éventuels, la Turquie suggère de supprimer les

deux paragraphes susmentionnés, ou au moins de les remanier d'une façon satisfaisante afin que l'obligation prévue soit un peu allégée.

Article 100

La Turquie préfère la version B du projet d'article 100, relatif à l'immunité de juridiction.

Article 101

En tenant compte du fait que les immunités sont accordées dans l'intérêt des fonctions exercées, il faut ajouter un nouveau paragraphe prévoyant la renonciation aux immunités non justifiées par l'intérêt de la fonction.

Union des Républiques socialistes soviétiques

PREMIÈRE PARTIE ET SECTION I DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET PROVISOIRE

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 19 DÉCEMBRE 1969 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en russe*]

La mission permanente de l'Union des Républiques socialistes soviétiques auprès de l'ONU estime que le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales (articles 1 à 21) reflète dans l'ensemble la pratique existante et ne soulève pas d'objections de principe.

Etant donné le caractère représentatif des missions permanentes instituées par des Etats souverains auprès des organisations internationales, étant donné d'autre part qu'il s'agit d'assurer le fonctionnement normal et ininterrompu desdites missions, la mission permanente de l'URSS considère qu'il faut systématiquement s'en tenir, dans le projet d'articles, au principe qui veut que celles-ci bénéficient pleinement des privilèges et immunités qui sont accordés aux missions diplomatiques. En ce qui concerne le statut des membres des missions permanentes auprès d'organisations internationales, il doit être analogue au statut des membres des missions diplomatiques.

Yougoslavie

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 18 AOÛT 1970 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en français*]

Observations générales

Le Gouvernement yougoslave a étudié le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales élaboré par la Commission du droit international à ses vingtième et vingt et unième sessions, et considère que ce texte représente une importante contribution à la codification et au développement progressif des règles relatives aux représentants d'Etats auprès des organisations internationales, qui sont appelées à jouer un rôle particulier dans la promotion de la coopération internationale pacifique.

D'autre part, l'accent mis sur le caractère facultatif du projet (articles 2, 3 et 4) facilite l'adoption d'un tel instrument international par un grand nombre de parties intéressées (Etats hôtes, organisations internationales et Etats d'envoi).

Le projet englobe à juste titre les fonctions les plus importantes des missions permanentes. Tenant compte du fait que les missions permanentes exercent également d'autres fonctions importantes pour le développement des relations internationales (par exemple représentation *ad hoc* auprès d'une organisation internationale, entretien par leur intermédiaire de relations quasi diplomatiques entre Etats, etc.), la question se pose de savoir s'il ne serait pas opportun de consacrer une place déterminée à ces fonctions dans le texte du projet.

Il est très important que la Commission, en tenant compte du caractère spécifique de l'institution des missions permanentes d'Etats auprès des organisations internationales, ait introduit dans le projet quelques dispositions (entre autres les articles 24, 28, 34, 39) qui constituent en un certain sens une élaboration plus poussée du système des conventions de Vienne. Il convient de mentionner également la décision importante de la Commission de compléter le projet par des règles juridiques sur les observateurs permanents des Etats non membres et les représentants aux sessions d'organes des organisations internationales, car le projet serait incomplet sans ces dispositions.

Observations sur les projets d'articles

Article 1er

De la définition du « représentant permanent » on pourrait conclure que sa fonction principale est d'être chef de la mission permanente. Aussi serait-il nécessaire d'accentuer dans la définition sa fonction de représentant d'un Etat auprès d'une organisation internationale, ce qui serait conforme à l'alinéa *d* de l'article.

Article 12

Le Gouvernement yougoslave considère qu'ajouter les « ministres compétents » à la liste des autorités qui peuvent délivrer les pouvoirs au représentant permanent serait contraire à la norme adoptée dans la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale, du 3 décembre 1948, car cela serait au détriment de son caractère représentatif.

Article 26

On ne devrait pas, en principe, en ce qui concerne les dispositions du paragraphe 2 de cet article, aller plus loin que les dispositions de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 28

Le Gouvernement yougoslave considère comme opportun l'élargissement des dispositions concernant la liberté de déplacement et de circulation des membres des missions permanentes et de leurs familles par rapport au système des conventions de Vienne, et ce d'autant plus que le principe de la réciprocité ne joue pas dans la diplomatie multilatérale.

Article 29

Ayant en vue le développement des relations internationales et la nécessité d'assurer aux représentants des Etats et à leurs missions l'utilisation des moyens de communication appropriés avec leurs gouvernements, et soucieux de permettre l'accomplissement normal des tâches de l'organisation internationale elle-même, le Gouvernement yougoslave considère comme justifié de donner aux missions permanentes la faculté de communiquer au moyen d'un code ou d'un poste émetteur de radio, ainsi que le prévoit le système des conventions de Vienne.

Article 32

Partant du fait que les dispositions de l'article 34 du projet garantissent d'une manière satisfaisante les intérêts de l'Etat hôte ainsi que l'exercice des fonctions du représentant permanent, le Gouvernement yougoslave est d'avis qu'il n'est pas indispensable d'introduire dans l'article 32 l'exception prévue à l'alinéa *d* du paragraphe 1, surtout pour la raison que l'application d'un critère fonctionnel est une question très complexe.

Article 42

Pour ce qui est de la durée des privilèges et immunités, il est justifié de reprendre dans leur ensemble les dispositions fondamentales de l'article 39 de la Convention sur les relations diplomatiques. La raison en est que la pratique a montré que les représentants des Etats, surtout ceux qui sont accrédités auprès des organisations internationales, se trouvent parfois dans la situation de ne pouvoir accomplir leurs fonctions normales, non seulement en cas de déclenchement d'un conflit armé, mais aussi en cas d'aggravation sérieuse des relations internationales.

Article 44

Le Gouvernement yougoslave estime que l'introduction du principe de la non-discrimination est d'une importance essentielle pour le projet d'articles dans son ensemble. Pour assurer l'application fidèle de ce principe dans la pratique, il est nécessaire de prévoir dans le projet la protection de l'Etat qui envoie la mission permanente contre les procédés discriminatoires de l'Etat hôte, qui peuvent par exemple résulter de la non-existence de relations diplomatiques, etc. Le Gouvernement yougoslave souligne à cet égard que l'Etat hôte se voit accorder une protection spéciale à l'article 45, et qu'il n'y a pas de motif de subordonner le respect de ce principe à des conditions particulières.

Article 48

L'idée de la Commission exprimée au paragraphe 2 du commentaire de cet article, concernant l'obligation de l'Etat hôte de permettre aux membres de la mission permanente d'entrer sur son territoire à l'occasion de l'entrée en fonctions, mérite d'être examinée séparément.

Article 50

Le principe de la consultation tripartite entre les Etats intéressés et les organisations internationales revêt une importance particulière pour l'ensemble du système du projet d'articles, une telle consultation pouvant non seulement contribuer à l'élimination des difficultés éventuelles entre les Etats et l'organisation internationale, mais aussi faciliter leur coopération efficace en général.

La position de la Commission sur la possibilité d'insérer éventuellement à la fin du projet une disposition sur le règlement des différends pouvant découler de l'application de la future convention mérite une attention spéciale.

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 1er JUIN 1971 DU REPRÉSENTANT PERMANENT ADJOINT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en anglais*]

Le Gouvernement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie a examiné les troisième et quatrième parties du projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales (respectivement consacrées aux missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales et aux délégations d'Etats à des organes ou à des conférences), et désire exposer ses observations préliminaires relatives à la phase actuelle des travaux concernant cette question.

TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Observations générales

Pour des raisons pratiques, il serait très utile de ramener la troisième partie du projet, consacrée aux missions permanentes d'observation, aux dispositions essentielles, en prévoyant, dans le cadre d'articles transitionnels, que les articles correspondants des parties précédentes s'appliqueront également, *mutatis mutandis*, aux institutions dont le statut, les privilèges et les immunités sont réglementés dans la troisième partie.

Observations sur les projets d'articles

Article 51

Il serait utile de préciser également dans cet article, qui définit les termes employés dans la troisième partie du projet, le sens donné à la notion de « famille d'un membre de la mission permanente d'observation » (article 61). Dans les autres textes, cette notion est séparément précisée. L'article 51 actuel définissant en détail les notions auxquelles il est fait référence dans la troisième partie, il pourrait contenir également cette catégorie de termes pour les besoins de cette partie du projet.

Article 53

On pourrait ajouter au texte de cet article que la mission permanente d'observation a également pour fonction d'entretenir des relations avec les missions permanentes des Etats membres.

QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Article 83

Pour des raisons pratiques, cet article devrait contenir une dérogation selon laquelle un Etat peut représenter un autre Etat à un organe ou à une conférence si les dispositions statutaires de l'organisation le permettent.

Article 100

La version A est élaborée plus en détail et, de ce point de vue, offre de meilleures garanties. Toutefois, de l'avis du Gouvernement yougoslave, il n'est pas nécessaire que cet article contienne l'exception prévue à l'alinéa *d* du paragraphe 2, surtout pour la raison que la question de l'application du critère relatif aux « fonctions officielles » est très complexe.

c) *CONCLUSION*

Le Gouvernement yougoslave considère que le texte en question devrait être adopté en tant que convention internationale, c'est-à-dire comme quatrième partie du code de droit diplomatique et consulaire.

B. — OBSERVATIONS DE LA SUISSE

1. — *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 22 JUIN 1970 DE L'OBSERVATEUR PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en français*]

Le Gouvernement suisse a suivi avec intérêt les travaux de la Commission du droit international dans le domaine des relations entre les Etats et les organisations internationales. En effet, non seulement la Suisse est membre depuis fort longtemps de nombreuses organisations internationales, dans la fondation et l'administration desquelles elle a parfois joué un rôle en vue, mais elle en abrite aujourd'hui un bon nombre sur son territoire. Elle accueille avec sympathie les efforts entrepris par la Commission, à la requête de l'Assemblée générale des Nations Unies, en vue de codifier, dans la mesure du possible, cet aspect nouveau des relations internationales, qui a pris une importance particulière à la suite du développement de la coopération internationale multilatérale consécutif à la dernière guerre mondiale. Le Gouvernement suisse présente à ce sujet les observations ci-après.

a) Généralités

Le statut et les rapports juridiques des organisations internationales sont par excellence le domaine de la réglementation contractuelle. L'existence, la capacité et l'activité de chaque organisation reposent sur sa constitution, dont l'application et généralement l'interprétation sont du ressort de ses organes. A première vue, il pourrait sembler que le sujet, soumis comme il l'est à des instruments conventionnels, ne se prête pas à la codification. Les constitutions et les conventions multilatérales qui s'y rattachent souvent ne prévoient cependant pas tout; si, en matière de procédure et de fonctionnement des organes, il est possible de recourir aux principes généraux du droit, la situation est beaucoup plus difficile lorsque, par exemple, le statut de certaines personnes en rapport avec les organisations internationales doit être défini dans le détail. De même, la constitution ne peut régler que dans certaines limites les relations de l'organisation avec les tiers. Elle peut, certes, imposer des règles à l'organisation elle-même, mais non à ses partenaires.

Le Gouvernement suisse pense par conséquent qu'il est justifié de chercher à codifier les règles sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, dans la mesure où elles ne peuvent l'être par les constitutions des organisations elles-mêmes, ou encore lorsqu'il paraît opportun d'établir des règles communes pour une certaine catégorie d'organisations.

C'est ainsi que les règles concernant la conclusion des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, domaine où règne aujourd'hui une pratique complexe et parfois peu claire, paraissent devoir faire l'objet d'une codification. Il peut aussi être considéré comme souhaitable, au vu du développement rapide des organisations internationales, que le statut normal de certaines catégories d'organisations soit défini tant en ce qui concerne les immunités et privilèges des organisations elles-mêmes et de leur personnel qu'à l'égard des représentants (avant tout les représentants d'Etats) qui se trouvent auprès d'elles.

Le Gouvernement suisse croit comprendre que la question des traités conclus par les organisations internationales sera abordée ultérieurement. En ce qui concerne les immunités et privilèges, il semble qu'il y ait un intérêt à traiter d'abord, comme l'a fait la Commission du droit international, du statut des représentants permanents des Etats membres auprès de l'organisation. On notera qu'il s'agit d'un sujet sur lequel beaucoup de conventions sont muettes (notamment les accords de siège auxquels la Suisse est partie). D'autre part, le statut de ces représentants permanents, à la différence de celui des personnes au service des organisations ou en rapport avec elles (comme les représentants non permanents), se rapproche beaucoup de celui des agents diplomatiques ou des membres de missions spéciales. Dans ces conditions, il existe de bons arguments pour les considérer en premier et en quelque sorte parallèlement aux textes déjà préparés par la Commission.

Le Gouvernement suisse tient cependant à faire observer qu'il ne peut être inféré du statut de ces représentants permanents — assimilés jusqu'ici dans la pratique internationale à des agents diplomatiques — des conclusions quant au statut des autres représentants ainsi que des organisations et de leurs fonctionnaires. Il s'agit là de domaines où il existe de plus un corps de traités multilatéraux et bilatéraux importants, qui tous reposent à peu près sur les mêmes principes, complètement distincts de ceux qui régissent la diplomatie bilatérale.

Le Gouvernement suisse est également en mesure de suivre la Commission du droit international quant au principe général dont elle s'est inspirée dans son projet, c'est-à-dire l'assimilation des missions permanentes aux missions diplomatiques. Le principe ne s'appuie pas sur une analogie superficielle, mais il est solidement fondé dans la pratique des Etats. Dans un domaine où les règles coutumières sont rares, sinon inexistantes, il est particulièrement important de se guider, dans la codification, sur les données de l'expérience telles qu'elles résultent des règles conventionnelles en vigueur et de la pratique suivie dans les pays hôtes. Les règles dont il s'agit, formées dans les rapports entre l'organisation et l'Etat hôte, et confirmées par une longue application, offrent une grande sécurité quant à leurs effets. Elles visent autant à éviter des frottements inutiles qu'à prévenir des empiétements. Elles visent à préserver la souveraineté de l'Etat hôte comme l'indépendance de l'organisation. Le Gouvernement suisse exprime l'espoir que, en poursuivant sa tâche codificatrice, la Commission du droit international tiendra dûment compte, en particulier en ce qui concerne les représentants non permanents, de la situation existant actuellement et qui a donné pleine satisfaction.

b) Texte des articles

Article 1er

Alinéa b

Il paraît indiqué de restreindre la portée du projet d'articles à une catégorie limitée d'organisations, dont l'importance et les responsabilités justifient la présence de missions permanentes. La définition peut cependant paraître encore un peu trop large. Toutes les organisations ayant des attributions à l'échelle mondiale n'ont pas des activités d'un genre à imposer la présence de missions permanentes, ou, même si des missions paraissent nécessaires, à leur accorder des privilèges aussi étendus que ceux prévus par le projet. Il serait souhaitable que le terme « attributions » soit remplacé par une expression qui suggère cette nécessité de conditions spéciales supplémentaires à remplir. La portée du projet pourrait également être limitée aux institutions de la « famille » des Nations Unies, ce qui aurait l'avantage d'éviter toute contestation quant au caractère universel d'une organisation.

Alinéa l

Il semble résulter du commentaire que la Commission du droit international entend par « office » un établissement constituant une sorte de second siège, à la différence d'un bureau ou d'un organe séparé établi dans un pays autre que celui du siège. Le terme « siège », comme d'ailleurs celui d'« office », mériterait sans doute une définition dans le corps de l'alinéa *l*. Cette définition pourrait être la suivante: « [. . .] son siège, c'est-à-dire le principal établissement de ses organes permanents et de son secrétariat, ou un office, c'est-à-dire un autre établissement ayant des attributions analogues au siège... »

Articles 4 et 5

A l'article 4, il est disposé que les règles posées dans les articles « sont sans préjudice des autres accords internationaux en vigueur entre Etats ou entre Etats et organisations internationales », alors qu'à l'article 5 il est dit qu'aucune disposition des articles n'exclut la conclusion d'autres accords internationaux. Il ne semble pas que par cette différence de terminologie la Commission ait entendu viser dans l'article 5 une catégorie d'accords plus restreinte (ou plus étendus) que dans l'article 4. Il serait dès lors préférable d'employer la même terminologie dans les deux articles.

Article 6

Cet article crée un droit en faveur des membres d'une des organisations visées à l'article d'établir une mission permanente au siège ou auprès d'un office de l'organisation. Vu l'étendue des privilèges accordés à ces missions par la suite du projet, on peut se demander si cette disposition ne dépasse pas le but qu'elle vise et qui est d'assurer à tout Etat membre, sur une base de parfaite égalité, la possibilité d'exercer ses compétences de membre et de faire valoir ses intérêts au sein de l'organisation.

Il est vrai que l'article 6 doit être entendu sous réserve des « règles pertinentes de l'Organisation » (art. 3). Ces règles, cependant, n'existent pas toujours et elles ne sont pas toujours des règles de l'organisation. C'est ainsi qu'en vertu d'une pratique constante, mentionnée d'ailleurs par la Commission (art. 1er, par. 7 du commentaire), les missions permanentes des Membres auprès des institutions spécialisées dont le siège est à Genève sont accréditées auprès de l'Office des Nations Unies. Il existe donc une seule mission pour assurer la représentation des Etats Membres tant auprès de l'Office qu'auprès des institutions spécialisées. Cette pratique a donné des résultats tout à fait satisfaisants, et il serait souhaitable que le texte de l'article 6 en tienne compte. On pourrait à cet effet apporter deux amendements au projet: le premier consisterait à ajouter après « l'Organisation » les mots « conformément à la pratique de cette dernière ». Le second serait l'addition d'un paragraphe 2 ayant la teneur suivante:

« Ils peuvent établir une seule mission permanente auprès de plusieurs organisations. »

Le Gouvernement suisse est d'avis qu'une telle disposition faciliterait la représentation des Etats d'envoi dans les pays où se trouve le siège de plusieurs organisations et leur permettrait d'organiser leurs missions d'une manière plus rationnelle.

Article 8

La disposition du paragraphe 1 est conforme, comme le relève le commentaire, à la pratique suivie à Genève en ce qui concerne les institutions spécialisées. Quant à la disposition du paragraphe 2, elle paraît acceptable, à condition que le représentant ainsi désigné ne bénéficie pas du statut de chef de mission.

La pratique a montré d'autre part que des difficultés peuvent surgir en cas d'accréditations multiples si cette accréditation n'est pas officiellement notifiée à l'Etat hôte. Il conviendrait de le prévoir spécialement à l'article 17, car il peut arriver que de telles notifications soient omises, s'agissant de personnes qui sont déjà au bénéfice des immunités.

Article 9

Dans la mesure où cet article signifie que l'affectation d'un agent diplomatique à une mission permanente n'est pas en soi un obstacle à ce qu'il soit en même temps affecté à une mission diplomatique ou à un poste consulaire, cette disposition peut avoir une certaine justification. Elle peut cependant rester lettre morte en ce qui concerne les chefs de mission et les chefs de poste consulaire, à qui l'agrément ou l'*exequatur* peuvent être refusés sans indication de motifs.

La notification de telles affectations doubles devrait également être mentionnée à l'article 17.

Article 10

Cet article donne la faculté à tout Etat membre d'une organisation visée à l'article 2 d'envoyer toute personne, sous réserve de l'article 11, comme représentant ou agent sur le territoire hôte avec des privilèges étendus, sans que l'Etat hôte ait quoi que ce soit à dire à ce sujet. Une telle réglementation peut conduire dans la pratique à des situations que cet Etat n'est pas tenu d'accepter.

La procédure de l'agrément ne correspond pas à la nature des relations entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi. En revanche, vu la position dont l'agent est appelé à jouir sur le territoire de l'Etat hôte, ce dernier devrait être autorisé à formuler des objections contre la présence de telle ou telle personne sur son territoire à titre de membre d'une mission permanente. Ces objections pourraient être examinées par la commission de conciliation dont la constitution sera suggérée plus bas [1].

A défaut d'une telle procédure d'objection, l'Etat hôte devrait avoir la faculté de refuser tout ou partie des immunités à la personne en question.

Article 11

La Commission a abordé dans son commentaire la question des représentants apatrides. A ce propos, il convient de préciser que l'Etat hôte ne devrait être tenu d'accepter la présence de représentants apatrides que lorsque l'Etat d'envoi les prend sous sa protection et est prêt à les accueillir après la fin de leur mission.

Article 14

De l'avis du Gouvernement suisse, cet article se rattache à la conclusion des traités entre Etats et organisations internationales, domaine qui fera peut-être un jour l'objet d'une codification. La disposition correspondante concernant les chefs de mission dans les rapports entre Etats se trouve à l'article 7 de la Convention sur le droit des traités, du 23 mai 1969. La suppression de cet article est donc suggérée.

Article 16

A la différence de l'article 11 de la Convention sur les relations diplomatiques, et pour des raisons bien compréhensibles, cet article ne donne pas à l'Etat hôte un droit de limiter les effectifs de la mission permanente. Il serait cependant nécessaire, si l'on ne veut se limiter à une exhortation morale à l'adresse de l'Etat d'envoi, de prévoir la possibilité pour l'Etat hôte d'objecter à l'effectif de la mission permanente, objection qui serait traitée selon une procédure de conciliation décrite plus bas.

Article 17

Il a été fait remarquer plus haut (articles 8 et 9) qu'il serait hautement souhaitable que les accréditations multiples et l'affectation d'un membre d'une mission permanente à une mission diplomatique ou à un poste consulaire soient notifiées expressément.

Les dispositions de l'article 17 règlent simultanément deux questions complètement distinctes: celle de la notification à l'organisation et celle de la notification à l'Etat hôte. On peut se demander si, pour la clarté du texte, il ne serait pas préférable de prévoir deux articles séparés, d'autant plus que ces deux notifications ont des conséquences trés différentes.

La notification à l'Etat hôte revêt une importance particulière, car elle constitue une condition *sine qua non* du bénéfice des privilèges et immunités. Il importe donc que l'Etat hôte soit informé dès que possible des mutations intervenues. Le Gouvernement suisse se permet de signaler à cet égard que le paragraphe 4 de sa décision

[1] Voir observations concernant l'article 50.

du 31 mars 1948, citée au paragraphe 4 du commentaire de la Commission, a été modifié par une décision du 3 novembre 1967 ayant la teneur suivante:

« La création d'une délégation permanente est annoncée au Département politique par la mission diplomatique à Berne de l'Etat intéressé, ou, à défaut, par l'intermédiaire de la représentation diplomatique suisse compétente. Les arrivées et les départs des membres de délégations sont annoncés au Département politique par la mission diplomatique à Berne ou par la délégation. Le Département délivre aux membres des délégations une carte de légitimation attestant les privilèges et immunités dont ils bénéficient en Suisse. »

Le Gouvernement suisse est d'avis que la notification à l'Etat hôte devrait se faire par la mission permanente, et non par l'organisation. Cette procédure est plus simple et plus sûre, et elle permet une délivrance plus rapide des cartes.

Article 22

Cet article, comme l'article 24, crée des obligations à la charge de l'organisation; d'autres articles traitent des rapports entre l'organisation et l'Etat d'envoi. L'article 50 prévoit une procédure de consultation entre l'organisation, l'Etat d'envoi et l'Etat hôte. Cette structure particulière de la convention paraît justifier qu'elle soit ouverte, sous une forme appropriée, à la signature et à l'adhésion des organisations qu'elle vise.

Article 25

Le Gouvernement suisse se permet d'attirer l'attention de la Commission sur l'article 31, paragraphe 4, dernière phrase, de la Convention sur les relations consulaires, disposition qui prévoit le cas de l'expropriation. Il est d'avis que cette disposition pourrait être utilement ajoutée à l'article 25.

L'alinéa *k* bis qu'il est proposé d'insérer à l'article 1er (par. 4 du commentaire relatif à l'article 25) inclut dans les locaux de la mission la résidence du représentant permanent. Le Gouvernement suisse estime que cette définition est acceptable à condition que, même dans le cas où il y aurait plusieurs représentants permanents, une seule résidence soit considérée comme faisant partie des locaux de la mission. Les autres résidences seraient suffisamment protégées par l'article 31.

Article 28

Tout en soulignant qu'il n'a jamais pris et n'a pas l'intention de prendre à l'avenir des mesures restrictives à l'égard des membres des missions permanentes, le Gouvernement suisse relève que ces facilités, à la différence de celles prévues pour les agents diplomatiques et consulaires, ne sont guère justifiées par l'intérêt de fonction. On peut se référer à cet égard à l'article 27 de la Convention sur les missions spéciales.

Article 32

Le Gouvernement suisse est favorable au maintien de l'alinéa *d* du paragraphe 1 de cet article.

Articles 33 et 34

Le Gouvernement suisse considère comme un progrès important le fait que le principe énoncé dans la résolution II accompagnant la Convention sur les relations diplomatiques ait été incorporé dans le texte de l'article 34, et qu'aujourd'hui une obligation claire soit stipulée à la charge de l'Etat d'envoi. Il déplore cependant que ce texte soit en retrait sur les conventions en vigueur dans le domaine des organisations internationales, conventions qui stipulent « le droit et le devoir » de l'Etat d'envoi de lever l'immunité de juridiction, sans limiter « le devoir » au cas de l'immunité civile. Il est convenu que la disposition autorisant l'Etat d'envoi à lever l'immunité diplomatique d'un agent diplomatique, qui figure à l'article 32 de la Convention sur les relations diplomatiques, n'est pratiquement jamais appliquée. La sanction en matière pénale est en général la demande de rappel ou la déclaration de *persona non grata*. Cette dernière institution n'est pas prévue par le projet, pour les mêmes raisons qui excluent une véritable procédure d'agrément. Le rappel est possible dans le cas de l'article 45, paragraphe 2, disposition qui sera commentée et qui ne donne pas entièrement satisfaction.

On peut relever à ce propos qu'un des motifs qui ont conduit à accorder à l'agent diplomatique ce qui est en pratique une totale impunité réside dans le fait que, en tant qu'intermédiaire entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire, il peut être exposé, par un exercice tout à fait régulier de ses fonctions, à susciter le ressentiment de l'Etat accréditaire. Dans le cas du représentant permanent, une telle hypothèse est beaucoup moins probable, car l'activité du représentant au sein de l'organisation n'a en général rien à voir avec l'Etat hôte. Il se justifierait donc de prévoir non seulement un droit, mais, comme dans les accords existant avec et sur les organisations internationales, un « devoir » de lever l'immunité dans les cas autres que ceux visés à l'article 34.

Article 35

Il semble que, en introduisant dans la Convention sur les missions spéciales l'expression « personnes au service privé » des membres de la mission — au lieu de l'expression « domestiques privés », employée par la Convention sur les relations diplomatiques —, on ait entendu tenir compte des différences existant entre les missions permanentes et les missions spéciales qui ont un caractère temporaire et dont les membres n'emploient souvent pas, pour cette raison, de domestiques. Il semble préférable, dans le cadre du présent projet, de s'en tenir à la formule de la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 36

L'application de la règle de la Convention sur les relations diplomatiques correspondant à l'alinéa *f*, bien que formulée comme exception à une exception, n'a pas causé de difficulté en Suisse.

Article 39

Le Gouvernement suisse ne peut partager l'avis de la Commission du droit international au sujet de l'article 39. La Suisse approuve en soi la règle selon laquelle l'enfant d'un membre de la mission permanente ne peut acquérir par l'effet du *jus soli* la nationalité de l'Etat hôte. Cependant, c'est une règle d'une portée plus large qui est posée par l'article 39.

Toute disposition d'acquisition automatique de la nationalité de l'Etat hôte est visée, qu'elle fasse dépendre cette acquisition du séjour ou non.

Pour les raisons qui ont guidé les conférences de Vienne de 1961 et de 1963, le Gouvernement suisse recommande que cette disposition fasse l'objet d'un protocole séparé.

Article 40

Au sujet des « personnes au service privé » des membres de la mission, il est renvoyé à la remarque sur l'article 35.

Article 41

Même remarque qu'à l'article précédent.

Article 45

Le Gouvernement suisse apprécie l'intention qui a guidé la Commission lorsqu'elle a inséré dans l'article 45 un paragraphe sur le rappel des membres de la mission permanente. Cette disposition présente cependant plusieurs inconvénients et, dans l'ensemble, elle doit être considérée comme insuffisante. Tout d'abord, elle exclut les délits commis dans les locaux de la mission, ce qui laisse entendre

que ces délits ne relèvent pas de la juridiction de l'Etat hôte. De plus, l'obligation créée à la charge de l'Etat d'envoi dépend de son bon vouloir et de la qualification qu'il donne à ces infractions. Lorsque, comme le cas s'est déjà présenté, il s'agit d'atteinte à la sécurité de l'Etat hôte, le rappel spontané du fautif ne peut guère être attendu de l'Etat d'envoi. Or, il s'agit là d'un cas où ce rappel est d'une nécessité absolue.

Le Gouvernement suisse suggère deux possibilités de remplacer le paragraphe 2 de l'article 45 par une disposition plus adéquate:

a) Une disposition générale sur la protection de la sécurité de l'Etat hôte, comme elle existe dans plusieurs accords de siège. Cette disposition pourrait avoir la teneur suivante:

« Rien dans les présents articles n'affecte le droit de l'Etat hôte de prendre les précautions utiles dans l'intérêt de sa sécurité. En prenant les mesures nécessaires, qui devront être proportionnelles aux besoins, l'Etat hôte tiendra dûment compte des intérêts de l'organisation et de l'Etat d'envoi. Il se mettra en rapport avec eux, autant que les circonstances le permettront, en vue d'arrêter d'un commun accord les dispositions voulues pour assurer la protection de ces intérêts. »

b) Une disposition sur la procédure à suivre en cas d'expulsion, comme elle est prévue par la section 13 de l'Accord entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'ONU à New York.

Article 49

Selon le commentaire, la dernière phrase du paragraphe 1 couvre également la désignation d'un Etat tiers comme protecteur des biens de la mission. Il semblerait préférable de mentionner expressément cette possibilité, comme il est fait à l'article 45, alinéa *b*, de la Convention sur les relations diplomatiques, tout en laissant subsister la formule générale.

Article 50

Le Gouvernement suisse a déjà indiqué qu'il considérait l'article 50 comme insuffisant. A son avis, cette insuffisance est double.

En premier lieu, les consultations prévues ne sont pas adéquates pour l'application d'une convention de codification. Le Gouvernement suisse maintient son opinion selon laquelle le corollaire de la codification du droit international doit être la juridiction des tribunaux internationaux, de préférence les tribunaux existants, et notamment la Cour internationale de Justice. Il fera le moment venu une proposition dans ce sens.

En second lieu, la nature particulière des relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte exige pour certaines questions précises la constitution d'un organisme tripartite capable de se déterminer à très bref délai. Cet organisme pourrait être chargé de traiter, par la voie de la conciliation, les objections de l'Etat hôte contre un membre d'une mission permanente (art. 10) et contre l'effectif de la mission permanente (art. 16).

Le mécanisme de conciliation pourrait fonctionner selon le texte suggéré ci-après:

« Dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur de la Convention à son égard, l'Organisation mettra sur pied une Commission de conciliation reposant sur les principes suivant:

« 1) La Commission sera composée de trois membres: un représentant de l'Organisation, un représentant de l'Etat d'envoi et un représentant de l'Etat hôte.

« 2) Les représentants seront désignés d'avance et figureront sur une liste tenue par l'Organisation.

« 3) La Commission pourra être saisie par l'Organisation, l'Etat d'envoi ou l'Etat hôte.

« 4) L'absence d'un représentant ne pourra empêcher la Commission de se déterminer.

« 5) La Commission prendra ses décisions à la majorité; elle pourra faire des recommandations aux parties. »

2. — *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 22 JANVIER 1971 DE L'OBSERVATEUR PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Texte original en français*]

Introduction

Le Gouvernement suisse a pris connaissance avec un vif intérêt du résultat des travaux de la Commission du droit international concernant les missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales et les délégations d'Etats à des organes et à des conférences. La Suisse accorde la plus grande attention à ces matières, à la fois comme Etat hôte du siège européen de l'ONU et de nombreuses autres organisations internationales et comme Etat non membre de l'ONU, représenté à New York par un observateur. Le Gouvernement suisse est heureux de pouvoir apporter sa collaboration à l'œuvre de codification entreprise par la Commission à la requête de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il présente ci-dessous ses observations sur le projet d'articles de la Commission.

A titre de remarque préliminaire, il est suggéré que les références à des articles antérieurs du projet (par exemple celles qui sont contenues aux articles 66 à 77) soient groupées en un article ou quelques-uns. Cette suggestion semble d'ailleurs rejoindre les préoccupations de certains membres de la Commission elle-même.

Article 52

Il est suggéré de remplacer les mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » par « avec l'accord de l'Organisation et conformément à ses règles ou à sa pratique », qui figureraient en tête de la phrase. Il apparaît en effet qu'il convient de laisser à l'organisation la faculté d'agréer ou de refuser l'ouverture d'une mission permanente d'observation. La référence actuelle aux règles et à la pratique de l'organisation semble signifier que des missions permanentes d'observation peuvent être établies dès le moment où la pratique générale de l'organisation en admet l'existence, mais elle ne semble pas, en revanche, permettre de décision de cas en cas sur chaque candidature.

Article 53

Le Gouvernement suisse ressent certains doutes sur les vues exprimées au paragraphe 2 du commentaire au sujet de la comparaison entre les missions permanentes et les observateurs. A son avis, l'observateur permanent représente précisément son gouvernement *auprès* de l'organisation. On peut d'ailleurs remarquer que tel est le terme utilisé dans la dénomination de ces missions: ainsi, la mission de l'observateur de la Suisse à New York s'intitule officiellement « Bureau de l'observateur permanent de la Suisse auprès des Nations Unies », et le représentant de la Suisse à Genève « Observateur du Département politique fédéral auprès des Nations Unies à Genève et représentant permanent auprès des autres organisations internationales ».

Du fait même que l'Etat d'envoi n'est pas membre de l'organisation, la position de la mission est très proche de celle d'une ambassade auprès d'un gouvernement étranger. De même qu'une ambassade représente l'Etat d'envoi auprès de l'Etat accréditaire, la mission d'observation le représente auprès de l'organisation, et la participation aux travaux internes de l'organisation, qui est l'une des tâches essentielles de la mission permanente d'un Etat membre, est évidemment exclue en principe dans le cas d'un observateur, de même qu'on n'en trouve naturellement pas l'équivalent dans les relations interétatiques. Comme l'ambassadeur, l'observateur assure donc un rapport de représentation entre deux entités extérieures l'une à l'autre. Ce n'est donc pas la mission permanente d'un Etat membre qui serait comparable à une mission diplomatique

(tandis que l'observateur se situerait à un niveau de compétence inférieur), mais c'est plutôt l'observateur qui pourrait être comparé à l'ambassade, tandis que, avec sa participation aux travaux internes de l'organisation, la mission permanente exerce des compétences supplémentaires importantes, pour lesquelles il n'existe pas d'analogie dans les relations interétatiques.

De cette similitude entre missions d'observation et missions diplomatiques, il découle pour leur statut certaines conséquences pratiques sur lesquelles il y aura lieu de revenir.

Quant au texte du projet d'article, il est proposé d'ajouter les mots « à représenter son gouvernement aux sessions des organes de l'Organisation auxquelles celui-ci a été invité à participer ». Cette formule s'inspire de celle qu'utilise le mémorandum du 22 août 1962 du Conseiller juridique des Nations Unies [2], dont un fragment est cité dans le rapport de la Commission sur sa vingt-deuxième session [3]. Il arrive en effet qu'une organisation invite des Etats non membres à participer à certains travaux, et elle en a parfois l'obligation. On peut citer à cet égard la participation de la Suisse aux élections à la Cour internationale de Justice et aux révisions du Statut de la Cour. Une telle participation entre dans les attributions normales d'une mission d'observation.

Il est en outre suggéré d'ajouter à la dernière ligne de l'article, après les mots « avec l'Organisation », les mots « ou en son sein », empruntés à l'article 7, alinéa *c*.

Article 54

En plus du cumul des fonctions d'observateur auprès de deux ou plusieurs organisations internationales, il est effectivement utile de prévoir la possibilité d'accréditer le chef ou un membre d'une mission permanente auprès d'une organisation comme observateur auprès d'une autre. Cette faculté présente en effet un intérêt pour les Etats qui sont membres d'une ou de quelques-unes seulement des organisations établies à un même siège et qui désirent le statut d'observateur auprès des autres. On peut remarquer ici encore que la même personne assume à Genève les fonctions de représentant permanent auprès des organisations spécialisées dont la Suisse est membre et d'observateur auprès de l'ONU. Son titre, cité plus haut à propos de l'article 53, mentionne les deux fonctions.

Toutefois, le libellé actuel de l'article n'est peut-être pas absolument clair et il pourrait être indiqué de l'amender comme suit:

> « L'Etat d'envoi peut accréditer la même personne en qualité d'observateur permanent auprès de deux ou plusieurs organisations internationales *ou simultanément comme membre de sa mission permanente auprès d'une ou plusieurs organisations internationales et comme observateur permanent auprès d'une ou plusieurs autres organisations.* »

Article 55

Le Gouvernement suisse se réfère à la remarque qu'il a formulée au sujet de l'article 10. L'Etat hôte devrait avoir la faculté de formuler des objections contre la présence sur son territoire de telle ou telle personne à titre de membre d'une mission d'observation. Sauf recours à la commission de conciliation dont la constitution a été suggérée, il devrait avoir la faculté de refuser tout ou partie des immunités à une telle personne.

Article 57

Le Gouvernement suisse est favorable à l'idée que les observateurs permanents soient porteurs de pouvoirs. Il en résultera une régularisation bienvenue de leur situation.

Article 58

Dans les observations qu'il a soumises antérieurement, le Gouvernement suisse avait suggéré la suppression de l'article 14, disposition de la partie relative aux missions permanentes qui correspond à l'article 58 de la partie concernant les observateurs. Il exprimait l'avis que cette matière se rattache à la conclusion des traités entre Etats et organisations internationales, qui devrait faire l'objet d'une codification séparée.

Subsidiairement, il est suggéré de remplacer, au paragraphe 1, le mot « adoption » par « négociation », pour éviter la confusion avec la signature, traitée au paragraphe 2, et pour tenir compte aussi de la tendance moderne à remplacer la signature par un vote d'adoption.

Article 60

Le Gouvernement suisse répète la remarque qu'il a formulée au sujet de l'article 16 concernant la limitation du nombre des membres de la mission.

Article 61

Le Gouvernement suisse répète la remarque faite à propos de l'article 17 concernant la notification à l'Etat hôte par les soins de l'observateur, et non de l'organisation, comme condition indispensable du début des privilèges.

Au sujet de la notification des affectations doubles (art. 59, par. 2), il se réfère à la remarque formulée précédemment au sujet des articles 9 et 17.

Article 63

Le Gouvernement suisse approuve le principe exprimé dans cet article. Subsidiairement, il adhère à l'opinion exprimée par certains membres de la Commission de remplacer les mots « des localités » par « une localité ».

Article 64

Vu ce qui a été dit plus haut sur la similitude existant entre les missions d'observation et les missions diplomatiques (voir remarque sur l'article 53), il paraît normal d'accorder à la mission le droit de hisser le drapeau de l'Etat d'envoi sur les locaux qu'elle occupe, et d'étendre ce droit à la résidence de l'observateur et au véhicule qu'il utilise.

Article 67 et suivants

Le Gouvernement suisse se déclare favorable à ce que les privilèges et immunités des missions d'observation soient les mêmes que ceux des missions permanentes. A son avis, de larges emprunts peuvent aussi être faits au statut des missions diplomatiques, vu la similitude existant entre ces deux genres de mission.

Article 68

Il est fait référence à la remarque formulée au sujet de l'article 28.

Article 79

Il pourrait être indiqué de modifier cet article de manière à réserver les accords déjà conclus, en plus de ceux à conclure.

En outre, le besoin auquel répond cette disposition, y compris l'adjonction proposée, serait satisfait par les articles 4 et 5, à condition qu'il soit bien entendu que ceux-ci sont applicables à l'ensemble du projet — comme la Commission le remarque d'ailleurs dans son

[2] Reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 207, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, première partie, A, par. 169.

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 295, doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

commentaire de l'article 4 — , et que la rédaction actuellement trop limitative de l'article 5 soit révisée à cet effet.

Article 82

La matière réglée par cet article est assez délicate. Il n'est en effet pas facile de définir les droits de l'Etat hôte dans le cas où une délégation à un organe ou à une conférence se présente avec un effectif exagéré. La règle de base, découlant du droit international général, est que chaque Etat est en principe libre de refuser l'accès de son territoire, sous réserve des obligations particulières qu'il a contractées à cet égard, c'est-à-dire, dans notre cas, de celles qui découlent de l'accord de siège qu'il a conclu avec l'organisation. Ces normes particulières entraîneront le plus souvent pour l'Etat hôte l'obligation de laisser entrer les délégations, avec quelque possibilité de formuler des objections dans le cas où leurs effectifs seraient exagérés. Dans les cas où aucune norme particulière ne peut être invoquée, le principe général reprend son autorité, et on peut se demander si le présent article impose une limitation au pouvoir discrétionnaire de l'Etat hôte à cet égard. Il ne semble pas que ce soit le cas dans le libellé actuel du projet, et cette solution semble acceptable.

Le Gouvernement suisse tient à réaffirmer à cette occasion son intention de pratiquer le plus grand libéralisme dans ce domaine.

Article 83

Il semble qu'il y aurait lieu de tenir compte ici de la tendance qui s'est marquée à diverses occasions en faveur des représentations multiples. Entre autres avantages, cette pratique a le mérite de faciliter la participation des Etats exigus aux travaux des organisations et conférences internationales. Il est donc suggéré de modifier le texte du projet de manière à autoriser les représentations multiples.

Indépendamment de la représentation de deux ou plusieurs Etats par une même délégation, il conviendrait, dans l'intérêt surtout des Etats exigus, de ne pas mettre obstacle à une pratique différente, mais bien établie, consistant à ce qu'un membre d'une mission permanente ou d'une mission d'observation puisse fonctionner à certaines réunions d'organes en qualité de délégué d'un autre Etat. C'est ainsi qu'aux élections de juges à la Cour internationale de Justice un membre du Bureau de l'observateur de la Suisse auprès des Nations Unies est généralement désigné comme délégué du Liechtenstein.

Rejoignant certaines préoccupations de la Commission qui sont exprimées dans le commentaire, le Gouvernement suisse propose par conséquent d'ajouter un nouvel article 83 *bis*, prévoyant que, dans certaines conditions, un membre d'une délégation peut représenter un autre Etat.

Article 84

Le Gouvernement suisse se réfère à la remarque qu'il a formulée au sujet de l'article 55.

Article 86

Il serait préférable que le suppléant soit désigné d'avance, avant que ne se produise le cas d'empêchement, qui peut être subit.

Article 95

La référence à la nature des fonctions exercées par une délégation introduit un élément qui peut prêter à des difficultés d'interprétation et qui n'est peut-être pas indispensable. On pourrait biffer cette précision et commencer l'article par: « Pour la durée des fonctions... ».

Article 100

La version B semble meilleure, compte tenu des liens assez lâches que les délégués ont dans l'Etat hôte, où ils ne séjournent que temporairement. Au vu de ces circonstances, le texte ainsi conçu assure une protection suffisante.

Article 101

Il est fait référence aux observations formulées au sujet des articles 33 et 34.

Article 102

La réglementation assez détaillée de cet article ne semble pas appelée à trouver une grande application pratique, puisque les délégués n'ont en principe pas de domicile dans l'Etat hôte, ou que, s'ils l'ont, ils y auront généralement un statut diplomatique. Il pourrait par conséquent être indiqué de chercher à simplifier la rédaction de l'article en le réduisant à l'énoncé d'un simple principe. On pourrait songer à un libellé proche de ce qui suit:

> « Le séjour dans l'Etat hôte des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et des membres du personnel diplomatique de celle-ci ne sera jamais un motif d'assujettissement à des impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou commerciaux, auxquels ces personnes n'auraient pas été soumises à défaut de revêtir une telle qualité. »

L'idée de ce texte est que les délégués sont soumis aux taxes qui atteignent toute personne présente sur le territoire à quelque titre que ce soit, même de simple passage (ainsi, les impôts indirects visés à l'alinéa *a*, perçus lors d'achats, ou ceux prévus à l'alinéa *e*), et à celles qui les frappent à un autre titre, indépendant de leur présence sur le territoire (al. *b* à *d*) — soit précisément les dérogations énumérées dans le projet actuel —, tandis qu'il y a exemption pour toutes les autres taxes, généralement fondées sur l'existence d'un domicile ou séjour sur le territoire.

Article 108

Au paragraphe 2, les mots « qui lui aura été accordé à cette fin » pourraient être interprétés en ce sens que les privilèges et immunités subsisteraient tant que l'Etat hôte n'aurait pas fixé au délégué un délai pour quitter le territoire. Comme une telle pratique est inconnue actuellement et qu'il n'y aurait pas d'intérêt à en encourager l'introduction, il semblerait préférable d'adopter la version suivante pour le début du paragraphe:

> « Lorsque les fonctions d'une personne ayant droit aux privilèges et immunités en vertu de la présente partie prennent fin, ces privilèges et immunités cessent au moment où elle quitte le territoire de l'Etat hôte ou à l'expiration d'un délai raisonnable après la fin des fonctions. »

Article 114

Il serait souhaitable que la notification prévue à l'alinéa *a* soit également adressée à l'Etat hôte.

C. — OBSERVATIONS DES SECRÉTARIATS DE L'ONU, DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET DE L'AIEA

1. — Organisation des Nations Unies

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

[Texte original en anglais]

1. Conformément à la demande faite par la Commission du droit international à sa vingt et unième session, en 1969, le Secrétariat de l'ONU présente ci-après ses observations concernant les première et deuxième parties du projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, adoptées par la Commission à ses vingtième et vingt et unième sessions.

i) Droit d'entrée et de séjour

2. Le Secrétariat de l'ONU estime souhaitable d'inclure dans le projet d'articles une disposition spéciale tendant à garantir aux membres de missions permanentes et à leurs familles le droit d'entrée et de séjour sur le territoire de l'Etat hôte ainsi que la liberté de transit à destination ou en provenance des locaux de l'organisation internationale en question. La Commission a indiqué au paragraphe 2 de son commentaire relatif à l'article 48 qu'elle examinerait cette question lors de la deuxième lecture du projet d'articles.

3. Entre autres privilèges et immunités, le droit d'entrée sur le territoire de l'Etat hôte est indispensable aux membres de missions permanentes pour leur permettre d'exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec les organisations auprès desquelles ils sont accrédités. En l'absence de ce droit, tous les autres privilèges et immunités accordés par l'Etat hôte ne sauraient se concevoir. Des dispositions à ce sujet ont été incluses dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (sect. 11, par. *d*), dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (sect. 13, par. *d*) et dans l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA (sect. 12, par. *d*). Des dispositions analogues figurent dans les accords de siège de l'ONU et ceux des diverses institutions spécialisées, de l'AIEA et des organes subsidiaires de l'ONU, comme les commissions économiques régionales et l'ONUDI.

4. Dans le projet d'articles tel qu'il est établi à l'heure actuelle, le droit d'entrée semble découler implicitement de l'article 28, relatif à la « liberté de mouvement » dans l'Etat hôte, de l'article 48, relatif aux « facilités de départ », et du paragraphe 2 de l'article 45, relatif au « rappel » (de personnes en cause par l'Etat d'envoi). Cependant, l'existence même de ces dispositions rend d'autant plus frappante l'absence de toute mention relative au droit d'entrée. En fait, cette absence rend l'énumération des privilèges et immunités des représentants incomplète, logiquement parlant, et la jouissance des privilèges et immunités effectivement prévus virtuellement illusoire. Aux termes de l'article 42, toute personne ayant droit aux privilèges et immunités n'en bénéficie que « dès qu'elle pénètre sur le territoire de l'Etat hôte ». Cette disposition empêcherait un représentant de revendiquer à l'égard de l'Etat hôte quelque privilège ou immunité que ce soit, y compris le droit d'entrée, tant qu'il n'aurait pas pénétré sur le territoire de cet Etat. Il est par conséquent indispensable de prévoir une disposition spéciale destinée à assurer le droit d'entrée sur le territoire de l'Etat hôte. En l'absence d'une telle disposition, un Etat hôte pourrait en effet disposer, sans qu'on l'ait voulu ainsi, d'un pouvoir de veto en ce qui concerne la nomination de représentants par des Etats.

5. Le Secrétariat de l'ONU a vu se produire des cas où, au mépris de toute convention, accord de siège et/ou accord avec le pays hôte, un représentant d'Etat s'est vu refuser l'entrée dans le territoire d'un Etat hôte. Il est vrai que la plupart de ces cas concernaient des représentants désignés pour une session particulière d'un organe des Nations Unies ou une réunion *ad hoc* organisée sous les auspices de l'ONU, mais cela s'est aussi produit dans certains cas pour des membres de missions permanentes. C'est ainsi qu'une commission économique régionale a dû se réunir sur le territoire d'un Etat Membre autre que celui où sa session avait été prévue parce que le représentant d'un Etat qui avait le droit d'y participer n'était pas assuré de pouvoir pénétrer dans le pays.

6. Le Secrétariat de l'ONU aimerait par conséquent suggérer que soit ajouté un article tendant à garantir aux membres de missions permanentes le droit d'entrer sur le territoire de l'Etat hôte afin d'exercer leurs fonctions en rapport avec l'organisation auprès de laquelle ils sont accrédités. Compte tenu du texte actuel du projet d'articles, des dispositions pertinentes des conventions et accords de siège existants et de l'expérience du Secrétariat, un nouvel article relatif à l'entrée dans le territoire de l'Etat hôte pourrait comprendre divers éléments:

1) L'Etat hôte devrait faciliter
   a) l'entrée sur son territoire, et
   b) le séjour sur son territoire
   de tous les membres de toutes les missions permanentes et des membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs;
2) Il devrait garantir la liberté de transit à destination et en provenance de l'organisation à toute personne visée au paragraphe 1 ci-dessus;
3) Lorsque des visas sont requis, ils devraient être accordés sans frais et aussi rapidement que possible; et
4) Les lois ou règlements de l'Etat hôte tendant à imposer des restrictions touchant l'entrée ou le séjour des étrangers ne devraient s'appliquer à aucune des personnes visées au paragraphe 1 ci-dessus.

7. En ce qui concerne le privilège de séjour dans l'Etat hôte, il convient de noter que l'article 45 du projet prévoit que l'Etat d'envoi rappellera tout membre de sa mission permanente ou mettra fin à ses fonctions « en cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte » par la personne en cause.

8. Si la Commission décidait d'ajouter un nouvel article dans le sens indiqué ci-dessus, ce texte pourrait être placé juste avant le présent article 28 (« Liberté de mouvement »). Pour faciliter l'examen de cette question par la Commission, le Secrétariat joint au présent document le texte ci-après, qui constitue une indication de la teneur que pourrait avoir ce nouvel article:

« *Article 27* bis. — *Entrée et séjour sur le territoire de l'Etat hôte*

« 1. L'Etat hôte prendra toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'entrée et le séjour sur son territoire de toute personne nommée, conformément à l'article 10, par un Etat membre de l'Organisation en qualité de membre de la mission permanente dudit Etat et de tout membre de la famille faisant partie du ménage dudit membre de la mission permanente.

« 2. L'Etat hôte garantira à toutes les personnes visées au paragraphe 1 du présent article la liberté de transit à destination et en provenance de l'Organisation et leur assurera la protection nécessaire lors du transit.

« 3. Les visas nécessaires aux personnes visées au paragraphe 1 du présent article seront accordés sans frais et aussi rapidement que possible.

« 4. Les lois ou règlements de l'Etat hôte tendant à imposer des restrictions touchant l'entrée ou le séjour des étrangers ne s'appliqueront à aucune des personnes visées au paragraphe 1 du présent article. »

ii) Abus du privilège de résidence

9. C'est uniquement « en cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'Etat hôte » que le paragraphe 2 de l'article 45 prévoit que l'Etat d'envoi est tenu, à moins qu'il ne renonce à l'immunité de la personne en cause, de rappeler un membre d'une mission permanente ou d'en assurer le départ de toute autre manière. Il est suggéré d'élargir cette disposition pour qu'elle se rapproche davantage de la disposition correspondante de l'Accord relatif au Siège de l'ONU. Elle couvrirait ainsi tous les cas d'abus grave du privilège de résidence, qu'il s'agisse ou non d'infractions graves et manifestes à la législation pénale, avec la seule réserve déjà indiquée à la dernière phrase du paragraphe 2.

10. Le libellé utilisé dans l'Accord relatif au Siège de l'ONU (sect. 13, par. *b*), à savoir « au cas où l'une de ces personnes abuserait de ces privilèges en exerçant, sur le territoire des Etats-Unis, des activités sans rapport avec sa qualité officielle », a été repris dans d'autres accords de siège et accords de conférences. La pratique suivie pour le libellé des accords permet donc d'envisager une formulation plus large que celle du texte actuel; par ailleurs, il s'est produit des cas

où l'abus du privilège de résidence (par exemple par l'exercice d'une activité commerciale dans l'Etat hôte sans l'autorisation de celui-ci) a amené un Etat d'envoi à rappeler les personnes en cause à la suite d'une protestation de l'Etat hôte.

11. Selon la formulation actuelle du projet d'articles, si une personne abuse gravement du privilège de résidence sans toutefois commettre une infraction grave et manifeste à la législation pénale — par exemple en s'immiscant manifestement dans les affaires politiques intérieures de l'Etat hôte, ou en gérant une importante entreprise privée sans autorisation, ou même en commettant toute une série d'infractions mineures au mépris de la législation de l'Etat hôte —, la seule chose que pourrait faire ce dernier pour mettre fin à cet abus serait d'entrer en consultations avec l'Etat d'envoi et l'organisation, conformément à l'article 50. Si, toutefois, des devoirs n'étaient imposés qu'aux personnes en cause (comme c'est le cas dans le libellé actuel de l'article 45, par. 1, et de l'article 46), et non à l'Etat d'envoi, ce dernier n'aurait aucune obligation juridique d'intervenir, et la consultation pourrait rester sans effet.

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

[Texte original en anglais]

1. Le Secrétariat de l'ONU soumet à l'examen de la Commission du droit international deux observations, relatives aux projets d'articles sur les missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales (troisième partie), et sur les délégations d'Etats à des organes ou à des conférences (quatrième partie). Ces observations sont voisines de celles qui ont été formulées au sujet de la deuxième partie du projet (Missions permanentes auprès d'organisations internationales), et elles sont motivées par les mêmes considérations.

2. En premier lieu, le Secrétariat pense que les troisième et quatrième parties du projet devraient comporter des dispositions expresses qui garantissent aux membres des missions permanentes d'observation et aux membres des délégations d'Etats à des organes ou à des conférences d'organisations internationales, et aux membres de leurs familles, le droit d'entrée et de séjour sur le territoire de l'Etat hôte ainsi que la liberté de transit à destination ou en provenance des locaux de l'organisation internationale, du siège de l'organe ou du lieu de réunion de la conférence en question.

3. En deuxième lieu, le Secrétariat estime qu'il convient d'inclure tout abus grave du privilège de résidence dans les cas envisagés aux articles 76 et 112, qui font obligation à l'Etat d'envoi de rappeler un membre de sa mission permanente d'observation ou de sa délégation à un organe ou une conférence ou d'en assurer le départ de toute autre manière s'il ne renonce pas à l'immunité dudit membre.

4. Les suggestions qui précèdent sont motivées par les raisons exposées dans les observations formulées par le Secrétariat au sujet de la deuxième partie du projet provisoire, qui sont applicables, *mutatis mutandis*, aux projets d'articles sur les missions permanentes d'observation et sur les délégations d'Etats à des organes ou à des conférences.

2. — Organisation internationale du Travail

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 21 AOÛT 1970 DU CONSEILLER JURIDIQUE

[Texte original en français]

Avant de formuler les remarques que nous paraissent appeler certains des articles contenus dans le projet, je voudrais faire une remarque générale, qui nous paraît être de très grande importance.

Le projet de convention sera adopté par les Etats. Il comporte, certes, des obligations à la charge de ces sujets de droit international, mais, en outre, il contient un certain nombre de devoirs mis à la charge des organisations internationales. La question nous semble dès lors se poser de savoir si, juridiquement, un accord interétatique peut prévoir des obligations à la charge d'un tiers sujet de droit international, en l'espèce les organisations internationales de caractère universel. La validité de telles obligations, en ce qui concerne les relations entre Etats, est, d'après la doctrine, à tout le moins douteuse en l'absence d'un acquiescement de l'Etat tiers à la charge duquel les obligations sont mises.

Il est vrai que certaines conventions internationales, telles que les constitutions des organisations internationales, prévoient des obligations à la charge de ces organisations. Il s'agit là, cependant, d'une situation différente de celle à laquelle nous avons affaire ici, puisque ce sont les tâches et les buts des organisations qui sont eux-mêmes définis par ces constitutions, alors que dans le cas présent, les obligations mises à la charge de l'organisation ne font pas partie des tâches constitutionnelles de celle-ci.

Une comparaison avec les conventions générales sur les privilèges et immunités, soit des Nations Unies, soit des institutions spécialisées, ne nous paraît pas entièrement satisfaisante puisque, dans le cadre de ces conventions, les obligations mises à la charge des organisations internationales ne sont en réalité que des conditions préalables que les organisations doivent remplir pour obtenir certains privilèges ou immunités. En revanche, dans le cas qui nous occupe, les obligations n'ont aucun lien avec des droits dont les organisations bénéficieraient.

C'est pourquoi sur ce point nous souhaiterions, afin de clarifier la situation, que les organisations soient, si possible, parties à la future convention, ou du moins qu'elles aient l'occasion d'accepter formellement les obligations qui en résultent pour elles.

Pour passer aux commentaires particuliers, nous voudrions souligner les points suivants.

Article 3

La portée de cet article ne nous paraît pas très claire, même en tenant compte de l'explication donnée par la Commission du droit international elle-même. Il semble en effet, à s'en tenir strictement aux explications et au texte, que l'organisation pourrait ignorer totalement, dans ses relations avec l'Etat hôte et avec les Etats d'envoi, les dispositions de la convention, même si celle-ci était ratifiée par ces deux Etats. Elle pourrait, en effet, invoquer que les règles et pratiques pertinentes de l'organisation diffèrent de celles énoncées dans la convention et demeurent, par conséquent, seules applicables. Comme ce n'est certainement pas là le but de cette disposition, il conviendrait sans doute de préciser quelque peu la relation entre les règles ou pratiques existantes et le projet de convention.

Articles 4 et 5

Ces textes, qui visent à maintenir les accords existants et à permettre la conclusion d'accords particuliers à l'avenir, nous paraissent aussi comporter certaines incertitudes. En effet, il peut se produire que les accords existants ne revêtent pas toujours une forme classique, mais résultent d'échanges de lettres, voire même de décisions unilatérales acceptées comme étant de droit et mises en application pendant de longues périodes (tel est, par exemple, le cas en Suisse). Ces arrangements, qui sont peut-être même devenus coutumiers, seraient-ils maintenus dans le nouveau système, ou devrait-on considérer que la convention les remplace?

En outre, une situation particulièrement délicate pourrait se produire dans le cas où l'un ou plusieurs des Etats d'envoi ratifieraient la nouvelle convention sans que l'Etat hôte le fasse. Dans ce cas, sans doute, les anciens arrangements subsisteraient. Néanmoins, l'Etat d'envoi pourrait demander à l'organisation qui serait, en vertu de la convention, liée à son égard de prendre les mesures

que celle-ci prévoit en sa faveur et à la charge des organisations internationales, tandis que l'Etat hôte ne reconnaîtrait pas l'intervention de l'organisation. Cette situation serait naturellement insatisfaisante, et une clarification des problèmes qui se poseraient pourrait être entreprise dans la convention elle-même.

Article 7

Cet article, qui décrit les fonctions d'une mission permanente, devrait, en ce qui concerne l'OIT, être sans doute complété pour tenir compte du fait que les relations de l'OIT avec les Etats membres ont, avant tout, un aspect technique. C'est pourquoi, aux termes de l'article 11 de la Constitution [1], l'essentiel des relations avec les Etats membres a lieu avec les « ministères des Membres qui s'occupent des questions ouvrières » et qui communiquent avec le Directeur général par l'intermédiaire, le cas échéant, du représentant du gouvernement au Conseil d'administration. Certes, l'article 7 du projet est soumis à la réserve de l'article 3 et pourrait donc rester, en ce qui concerne l'OIT, partiellement du moins, lettre morte, mais l'impression que donne l'article 7 est que dorénavant seule la mission permanente aurait compétence, dans sa composition normale ou avec l'adjonction de techniciens, pour avoir des relations avec l'OIT. Il serait peut-être utile de préciser quelle serait la situation, au moins par un commentaire approprié du projet de convention.

L'article 7 prévoit, en outre, que la mission permanente a pour fonctions de « poursuivre des négociations avec l'Organisation ou en son sein ». Cette disposition ne nous paraît pas applicable à l'OIT, puisque aucune négociation n'a lieu en son sein, au moins en ce qui concerne l'adoption des instruments les plus importants de l'organisation, c'est-à-dire les conventions et recommandations, au sein de la Conférence.

Article 16

Cette disposition, qui traite de l'effectif de la mission, et notamment des limites que cet effectif ne devrait pas dépasser, n'indique d'aucune façon qui déciderait de ce qui est raisonnable et normal. Elle risque de mettre l'organisation dans une situation très difficile si l'on se souvient que l'article 50 du projet prévoit que toute question qui surgit entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte au sujet de l'application de la convention fera l'objet de négociations tripartites entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation. L'organisation se trouverait, en effet, obligée de prendre position dans un problème qui lui échappe très largement.

Article 17

Cet article bouleverserait complètement la pratique actuelle à l'OIT. En effet, l'OIT se borne jusqu'ici à recevoir les notifications concernant l'accréditation auprès de l'organisation et à en prendre note. Ces informations se limitent aux membres de la mission permanente affectée à la représentation auprès de l'OIT. L'extension considérable de l'obligation de notifier, prévue à l'article 17, nécessiterait la mise sur pied d'un système très lourd dans lequel, en réalité, l'organisation ne jouerait qu'un rôle d'organe de tranmission. En outre, à Genève, dans l'immense majorité des cas, les membres d'une mission permanente sont affectés à plusieurs organisations à la fois. Obliger les missions permanentes à notifier à chacune des organisations les noms de toutes les personnes visées à l'article 17, et toutes les organisations à transmettre ces informations à l'Etat hôte, constituerait une duplication de travail difficile à justifier. Il conviendrait, sans doute, que la notification ne soit faite, en cas d'accréditation auprès de plusieurs organisations, qu'auprès de l'une d'elles, à charge pour celle-ci d'informer l'Etat hôte et les autres organisations.

[1] BIT, *Constitution de l'Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conférence internationale du Travail*, Genève, 1968.

Article 19

L'ordre de préséance visé par cette disposition serait déterminé par l'ordre alphabétique. Il conviendrait sans doute de préciser de quel ordre alphabétique il s'agit, cet ordre variant selon la langue à laquelle les personnes compétentes se référeraient.

Articles 22, 23 et 24

Ces articles prévoient que l'organisation doit aider la mission permanente dans divers domaines. Ils soulèvent les mêmes problèmes que l'article 50. Le rôle de l'organisation en ce qui concerne, notamment, l'obtention de logements n'est pas clairement défini et pourrait inclure l'obligation de fournir des logements privés aux membres des missions permanentes, obligation dont on ne voit pas comment les organisations pourraient s'acquitter.

Article 50

Cette disposition de portée générale prévoit des consultations tripartites entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation au sujet de l'application de la convention. Elle prévoit donc pour les organisations l'obligation d'exercer une sorte de protection diplomatique en faveur de l'Etat d'envoi. Il nous paraît très difficile, pour une organisation, de jouer un rôle d'amiable compositeur, voire même d'arbitre, dans des problèmes qui ne relèvent pas directement de l'intérêt de l'organisation, tels que le respect de la franchise douanière, la portée et le contenu des immunités de juridiction, etc. Si, en effet, il est indiscutable que les organisations peuvent et doivent intervenir lorsque l'Etat hôte entrave le fonctionnement de l'organisation en interdisant, par exemple, l'entrée sur son territoire de représentants des Etats membres, les questions qui relèvent plus des usages diplomatiques et de la courtoisie internationale ne nous paraissent pas pouvoir être utilement l'objet d'une intervention de l'organisation. Ce sont là, en effet, des dispositions qui intéressent uniquement les relations entre deux Etats et auxquelles les organisations paraissent être étrangères.

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 2 DÉCEMBRE 1970 DU CONSEILLER JURIDIQUE

[*Texte original en français*]

. . . Je voudrais souligner que mes remarques générales relatives aux première et deuxième parties [du projet provisoire] sont également valables en ce qui concerne [les troisième et quatrième parties du projet].

Pour en venir à des questions plus particulières, les observations suivantes me paraissent pouvoir être faites.

Article 51

L'alinéa *a* de cette disposition n'indique pas si, pour bénéficier de la convention, l'Etat non membre doit être partie à celle-ci ou s'il suffit que l'Etat hôte ait ratifié la convention. Il est vraisemblable que les deux Etats doivent être parties à l'accord, mais il serait peut-être préférable de l'indiquer expressément.

L'expression « office » figurant à l'alinéa *i* de ce même article ne me paraît pas très claire. Elle peut, en effet, viser des bureaux dont le champ d'action est général, tels que l'Office des Nations Unies à Genève, aussi bien que des bureaux régionaux de l'organisation qui sont destinés uniquement à satisfaire aux besoins de la région qu'ils couvrent. Si cette expression devait avoir ce dernier sens, l'Etat hôte devrait, semble-t-il, admettre sur son territoire la création de missions par des Etats non membres de l'organisation n'appartenant pas à la région couverte par le bureau auprès duquel la mission serait accréditée. Il ne me paraît pas certain que telle ait

été l'intention des auteurs du projet. Le fait que l'article 52 réserve les règles ou la pratique de l'organisation ne me paraît pas constituer, à cet égard, une solution entièrement satisfaisante, car dans certaines organisations, telles que l'OIT, il n'existe aucune pratique ni aucune règle à ce sujet.

Article 78

L'article 78 vise, de toute évidence, uniquement les délégations composées de représentants de l'Etat, et non pas les délégations non étatiques telles celles (représentant les employeurs ou les travailleurs) que nous connaissons au BIT. C'est ainsi que le statut des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration du BIT ou celui des personnes invitées par ledit conseil à participer à des commissions consultatives ou à des conférences régionales, ou encore à des réunions d'experts, ne tombent pas dans le champ d'application du projet. De même, les délégations non permanentes d'observateurs auprès d'un organe de l'organisation ou d'une conférence ne font l'objet d'aucune disposition. Il nous paraît y avoir là dans le projet une certaine lacune qui pourrait avoir de l'importance, notamment en ce qui concerne les droits d'accès, de séjour et de départ dans le pays où se tient la conférence ou la réunion, ainsi qu'en ce qui concerne les principales immunités.

En ce qui concerne, enfin, la relation entre la quatrième partie du projet et l'article 13, qui traite de l'accréditation des délégués permanents auprès des organes, il nous paraît qu'il serait souhaitable de prévoir expressément que l'accréditation des délégations à des organes ou à des conférences devrait toujours avoir lieu selon les règles propres à l'organisation, et que l'accréditation générale auprès de l'organisation ne serait pas suffisante pour présumer que les délégués permanents seraient automatiquement membres de la délégation du pays qu'ils représentent auprès de chacune des réunions particulières.

Article 79

Il nous paraît que cet article — qui reprend, pour l'essentiel, l'article 5 — pourrait créer une certaine ambiguïté, notamment en ce qui concerne la portée des articles 3 et 4, qui, eux, ne sont pas repris. Il nous paraît donc qu'il serait préférable soit de ne pas reproduire la substance de l'article 5, soit de reproduire l'ensemble des articles 3 à 5.

Article 81

Il y a lieu d'indiquer à ce sujet que, si les Etats peuvent désigner un chef de délégation, les règles applicables à l'OIT ne leur en font pas l'obligation, puisque chacun des délégués gouvernementaux (ainsi d'ailleurs que les délégués des employeurs et ceux des travailleurs) sont traités par la Conférence comme étant sur un pied d'égalité. D'ailleurs, en principe, les délégués représentant les employeurs et les travailleurs ne sont pas soumis à l'autorité d'un chef éventuel de délégation.

Articles 84 et 86

Les remarques faites à propos de l'article 81 sont également applicables en ce qui concerne ces deux articles.

Article 89

Il serait, certes, souhaitable que les organisations puissent connaître les dates de départ et d'arrivée des personnes visées à l'article 81, et puissent ainsi informer le gouvernement du pays où la conférence se réunit de la période pendant laquelle ces personnes bénéficient du régime institué par le projet de convention.

Il y a cependant lieu de craindre que cette disposition ne rencontre des difficultés quasi insurmontables au moment où il s'agira de l'appliquer. Tout d'abord, on peut penser que certains délégués, sans parler des membres de leur famille, négligeront d'informer l'organisation de leur arrivée ou de leur départ. On peut également supposer que certains délégués, y compris les délégués employeurs et travailleurs à l'OIT, prolongent leur séjour au lieu où s'est réunie la conférence après la date de clôture de celle-ci. Y aurait-il lieu alors d'informer le gouvernement de la date effective du départ des intéressés ? Ou bien (ce qui paraîtrait plus logique) la période d'application du projet devrait-elle se terminer le jour de la clôture de la conférence ?

Article 90

En ce qui concerne l'OIT, le problème de la préséance entre les Etats membres ne se pose pas véritablement, puisqu'en pratique l'ordre dans lequel les gouvernements sont appelés en cas de vote par appel nominal et sont installés dans la salle des conférences est l'ordre alphabétique français pris alternativement du commencement à la fin et de la fin au commencement. Ce sont les seuls cas dans lesquels un certain ordre de préséance est respecté.

Enfin, je relève que la question du statut des missions d'observateurs qui ne sont pas composées de fonctionnaires nationaux, telles que les représentants à Genève des grandes organisations syndicales d'employeurs ou de travailleurs, n'est pas abordée dans le projet de convention.

3. — Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 5 JANVIER 1971 DU CONSEILLER JURIDIQUE

[*Texte original en anglais*]

Article 12

Dans la troisième phrase du paragraphe 5 du commentaire, les termes « à la Conférence (FAO), ou » doivent être supprimés. A la FAO, le Directeur général ne fait *pas* rapport à la Conférence au sujet des pouvoirs ou de la nomination des représentants permanents. La Conférence et sa Commission de vérification des pouvoirs peuvent avoir à examiner ces pouvoirs dans les cas où un représentant permanent doit représenter son pays à une session de la Conférence en vertu de ses pouvoirs généraux.

Article 13

La première phrase du paragraphe 4 du commentaire devrait être accompagnée d'une note de bas de page rédigée comme suit:

« En 1969, la FAO a modifié en ce sens le paragraphe 2 de l'article III de son Règlement général. La disposition pertinente se lit maintenant comme suit:

« Tout représentant permanent auprès de l'Organisation « est dispensé de présenter des pouvoirs spéciaux si la lettre « l'accréditant auprès de l'Organisation stipule qu'il est habi- « lité à représenter son gouvernement aux sessions de la « Conférence, étant entendu que cela n'empêchera pas ledit « gouvernement d'accréditer un autre délégué par des pou- « voirs spéciaux [2]. »

La pratique en usage antérieurement a été modifiée par cet amendement, élaboré à la lumière du projet d'articles.

---

[2] Voir FAO, *Textes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture — Edition de 1970*, p. 26.

4. — Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 2 SEPTEMBRE 1970 DU SOUS-DIRECTEUR GÉNÉRAL POUR LES NORMES INTERNATIONALES ET LES AFFAIRES JURIDIQUES

[Texte original en français]

Les observations du Secrétariat de l'UNESCO portent sur les projets d'articles et les commentaires de ces projets ainsi que sur l'interprétation qui a été faite des éléments d'information fournis par l'UNESCO dans ses lettres en date des 2 mars et 3 septembre 1965, du 15 septembre 1966 et du 2 août 1968.

1. A l'*article 11*, la disposition suivant laquelle le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique « ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat hôte qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer », me paraît trop rigoureuse. La nationalité ne devrait en effet pas importer en ce qui concerne le choix d'un délégué permanent et du personnel diplomatique de la mission, et il ne convient pas de donner à l'Etat hôte un droit de veto en cette matière. Je constate d'ailleurs que

> « Plusieurs membres de la Commission ont estimé qu'il ne devrait y avoir en principe aucune restriction à la liberté de l'Etat d'envoi de nommer comme membres de sa mission permanente des personnes qui ne sont pas ses ressortissants » (commentaire, par. 2).

La seule restriction qui me paraisse fondée, en ce qui concerne les ressortissants de l'Etat hôte, est celle relative aux privilèges et immunités, et je comprends que l'Etat hôte n'ait pas l'obligation d'accorder l'ensemble des privilèges et immunités à ces personnes; de telles restrictions sont expressément prévues aux articles 40 et 41, et il serait souhaitable que l'on s'en tienne à cela.

2. A l'*article 14*, il ne me paraît pas très heureux de parler de « l'adoption du texte d'un traité » pour un acte bilatéral. Il me paraîtrait plus exact et plus conforme à la réalité de dire qu'un représentant permanent est considéré comme représentant son Etat « pour négocier et arrêter le texte d'un traité . . . », ou « pour négocier un traité et en arrêter le texte . . . ».

3. Le commentaire de l'*article 15* me paraît appeler deux remarques:

a) Le paragraphe 3 dudit commentaire appelle l'attention sur la pratique de certains Etats consistant à nommer dans leurs missions permanentes des « représentants permanents adjoints » ou des « représentants permanents suppléants », ainsi que sur l'importance croissante des fonctions exercées par ces fonctionnaires, et indique que cette pratique est souvent suivie au Siège de l'ONU à New York, mais n'est pas courante « au siège d'autres organisations internationales ». Cela n'est pas exact en ce qui concerne l'UNESCO, où la pratique est à cet égard la même qu'à New York. Il y a en effet au siège de l'UNESCO, à Paris, de nombreux délégués permanents adjoints, et les fonctions exercées par eux ont une importance croissante. L'Accord de siège [3] mentionne d'ailleurs ces délégués permanents adjoints (art. 9, par. 2, *c*, et art. 18, par. 1).

b) Au paragraphe 4 du commentaire, il convient de parler, non plus de l'« Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Conseil fédéral suisse », mais de l'« Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le 19 avril 1946 ». Le titre originaire a en effet été modifié par un « échange de lettres constituant un avenant » des 5 et 11 avril 1963, entré en vigueur le 11 avril 1963 [4].

4. A l'*article 17*, paragraphe 1, *a*, il faut lire la « *cessation* de leurs fonctions » (et non la « cession de leurs fonctions »). L'erreur n'existe que dans le texte français.

5. Dans le commentaire de l'*article 20*, paragraphe 4, il vaut mieux dire « Conseiller juridique » que « Conseil juridique ».

6. Le commentaire de l'*article 21, in fine*, décrit la pratique en ce qui concerne les délégués permanents auprès de l'UNESCO dans des termes qui ne donnent pas un exact reflet de ce qui a été exposé dans la réponse que je vous ai adressée sous couvert de ma lettre en date du 2 mars 1965 [5]. Je ne peux que me référer à cette lettre.

7. En ce qui concerne l'*article 22*, on peut se demander si une clause prévoyant que l'organisation aide la mission permanente à obtenir les facilités nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions et lui accorde celles qui relèvent de sa propre compétence ne serait pas déplacée dans une telle convention. Je comprends que la question se soit posée au sein de la Commission (commentaire, par. 2).

8. L'*article 23*, paragraphe 2, énonce l'obligation pour l'organisation, s'il en est besoin, d'aider les missions permanentes à obtenir des logements convenables pour leurs membres. Une telle obligation me paraît discutable, et souvent difficile à mettre en œuvre. Quoi qu'il en soit, il me paraît excessif, sinon erroné, de fonder une telle obligation sur l'idée que cette aide de l'organisation « serait très utile du fait, notamment, que l'organisation a une vaste expérience du marché des biens immobiliers et des conditions qui le régissent » (commentaire, par. 3). Une institution spécialisée n'est pas une agence immobilière, et il est certainement excessif de lui supposer une telle expérience. On peut, par ailleurs, se poser ici la même question que pour l'article 22, à savoir si une telle disposition n'est pas déplacée dans une convention de cette nature.

9. A l'*article 32*, je considère qu'il convient de supprimer définitivement l'alinéa *d*, mis entre crochets. Une telle disposition constituerait une exception à l'immunité de juridiction civile, et pourrait être à l'origine d'autres exceptions peu opportunes. Le problème de l'action judiciaire résultant du contrat d'assurance responsabilité civile ne me paraît pas pertinent, la victime d'un accident d'automobile ayant, dans la plupart des Etats, une action directe contre l'assureur — action qui peut être exercée même si l'assuré, au bénéfice de l'immunité de juridiction, ne peut être traduit en justice. Je pense qu'il convient, ainsi que l'indique le commentaire (par. 4), « de suivre le précédent de Vienne », et de s'en tenir aux principes énoncés dans les projets d'articles 34 et 45 — et non pas 44 (comme l'indique à tort, dans la version française, l'avant-dernière phrase du paragraphe 4 du commentaire) —, articles dont la portée ne doit pas être sous-estimée.

10. En ce qui concerne l'*article 33*, il me paraît fondé de prévoir que, dans la situation visée au paragraphe 3, l'intéressé « n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande princi-

[3] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 357, p. 3.

[4] *Ibid.*, vol. 509, p. 308.

[5] Le paragraphe pertinent de cette lettre se lit comme suit:

« 21. Les délégations permanentes logées au siège de l'UNESCO n'arborent pas leurs emblèmes nationaux. Les drapeaux des Etats Membres (et celui des Nations Unies) sont arborés à l'entrée du siège à l'occasion des fêtes nationales et des visites des chefs d'Etat respectifs.

« En ce qui concerne le droit, pour les délégués permanents, d'arborer leur drapeau national sur leur résidence privée, le Service du protocole du Ministère des affaires étrangères, consulté, a indiqué qu'il n'existe pas de règles formelles sur ce point.

« Les délégués permanents qui sont titulaires d'une carte de « chef de mission diplomatique » et dont la voiture porte l'écusson CMD sont habilités à arborer un fanion aux couleurs nationales sur leur voiture automobile (dans l'exercice de leurs fonctions officielles). »

pale » mais, je pense qu'à la demande reconventionnelle il conviendrait d'ajouter l'appel, ainsi que l'indiquent généralement les auteurs du droit diplomatique. On ne voit en effet pas comment le bénéficiaire d'un statut privilégié qui aurait obtenu un jugement pourrait faire obstacle à l'appel de son adversaire en faisant état de son immunité de juridiction.

[Pour une autre observation touchant l'article 33, voir ci-dessous section *b*, par. 7.]

11. Au paragraphe 4 du commentaire de l'*article 36*, l'exposé relatif à l'UNESCO n'est pas un reflet tout à fait exact de ce qui a été exposé dans la réponse contenue dans ma lettre en date du 2 mars 1965 [6].

12. Au paragraphe 5 du commentaire de l'*article 38*, il convient de dire, dans la dernière phrase, « Les autres délégués ou membres de délégations peuvent importer en franchise . . . », et d'ajouter qu'ils peuvent également importer temporairement des véhicules automobiles en franchise sous le couvert d'acquits avec dispense de caution (voir ma lettre du 2 mars 1965 [7]).

13. Je constate que, dans l'*article 40*, paragraphes 2 et 3, et dans l'*article 41* on assimile les personnes qui ont leur résidence permanente dans l'Etat hôte aux ressortissants de cet Etat, et qu'il en résulte pour elles la suppression de l'essentiel du statut diplomatique. L'article 41 est tout à fait significatif à cet égard.

Ces dispositions sont regrettables. Une telle assimilation va permettre aux Etats de refuser, voire même de retirer, des privilèges et immunités qui étaient jusqu'ici reconnus. La résidence permanente n'est d'ailleurs pas une notion qui est interprétée uniformément (durée du séjour antérieur à l'entrée en fonctions, conditions du séjour, activité exercée, etc.); des Etats pourraient considérer qu'un séjour antérieur d'une année, par exemple, peut conférer la qualité de résident permanent, au sens et pour les besoins de l'application de ces dispositions.

L'Accord de siège entre la France et l'UNESCO, en date du 2 juillet 1954, ne contient pas de clause de cette nature; seule la nationalité française constitue une cause de restriction de certains privilèges et immunités. S'inspirant des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (articles 37 et 38, qui correspondent aux projets d'articles 40 et 41), les autorités françaises ont pourtant manifesté le désir d'assimiler les fonctionnaires de l'UNESCO considérés comme des résidents permanents (une année de séjour antérieur en France suffit) à leurs collègues français.

14. En ce qui concerne l'*article 45*, il est normal que les obligations qui y sont prévues ne s'appliquent pas dans le cas d'un acte accompli par la personne en cause dans l'exercice des fonctions de la mission permanente au sein de l'organisation, mais il n'est pas normal que cette non-application porte également sur l'acte accompli « *dans les locaux d'une mission permanente* ». Ce qui importe, c'est que l'acte ait été accompli dans l'exercice des fonctions, mais peu importe où l'acte — officiel ou privé — a été accompli. S'il suffisait qu'un acte ait été accompli dans les locaux d'une mission permanente pour que les obligations prévues par l'article 45 ne soient pas applicables, on en arriverait à faire revivre partiellement la notion d'exterritorialité, pourtant rejetée aujourd'hui par les tribunaux comme par les auteurs.

15. L'*article 49* ne me paraît pas avoir résolu la question d'une manière tout à fait satisfaisante et complète. Il aurait fallu s'inspirer davantage de l'article 45 de la Convention de Vienne, et notamment de son paragraphe *b*. Il aurait fallu prévoir, notamment, la possibilité, pour la mission rappelée, de confier la garde des biens et archives à la mission permanente d'un autre Etat ou à la mission diplomatique d'un autre Etat. L'idée exprimée au paragraphe 2 du commentaire ([l'Etat d'envoi] « peut exécuter son obligation à sa discrétion de diverses manières, notamment en transférant les biens et les archives hors du territoire de l'Etat hôte, en les confiant à sa mission diplomatique, ou en les confiant à la mission diplomatique d'un autre Etat ») aurait dû prendre la forme d'une disposition conventionnelle.

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 25 FÉVRIER 1971 DU DIRECTEUR PAR INTÉRIM DE L'OFFICE DES NORMES INTERNATIONALES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

[*Texte original en français*]

1. Dans la section 1 de la troisième partie du projet, sous la rubrique « Observations générales », il est indiqué au paragraphe 1 que des missions permanentes d'observation ont été envoyées, « en certaines occasions, auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ». En réalité, le Saint-Siège entretient auprès de l'Organisation une mission permanente, et cela depuis longtemps. Le Conseil exécutif de l'UNESCO a déjà pris une décision au sujet des observateurs permanents — et cela concernait en particulier l'observateur permanent du Saint-Siège — en 1951, à sa vingt-sixième session. Il conviendrait donc de modifier le texte dans le sens suivant:

> « . . . par exemple par le Saint-Siège auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), ainsi que par Saint-Marin . . . ».

2. A l'*article 56*, la disposition suivant laquelle l'observateur permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission d'observation « ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat hôte qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer », paraît trop rigoureuse. Ce projet de disposition appelle les mêmes observations que celles que nous avons formulées au sujet de l'article 11. La nationalité ne devrait en effet pas importer en ce qui concerne le choix d'un observateur permanent et du personnel diplomatique de la mission, et il ne convient pas de donner à l'Etat hôte un droit de veto en cette matière. Je considère que même la disposition prévoyant que l'observateur permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission « auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi » est trop rigoureuse, car on ne saurait, pour des raisons d'ordre différent, mettre sur le même pied le délégué permanent et l'observateur permanent à cet égard. La seule restriction qui me paraisse fondée, en ce qui concerne les ressortissants de l'Etat hôte, est celle relative aux privilèges et immunités, et je

---

[6] Le paragraphe pertinent de cette lettre se lit comme suit:

« 22. Le régime fiscal appliqué aux délégations permanentes est en principe le même que celui dont bénéficient les ambassades.

« Les délégations n'acquittent que les taxes pour services rendus (balayage, déversement à l'égout, enlèvement des ordures ménagères) et la « contribution foncière », lorsque le délégué permanent est propriétaire d'un immeuble.

« Les délégués permanents sont exonérés de la « contribution mobilière » (impôt qui frappe les habitants de la France en fonction du logement pris à bail ou occupé) pour leur résidence principale, mais non pour leur résidence secondaire. »

[7] Le paragraphe pertinent de cette lettre se lit comme suit:

« 23. Les délégués permanents accrédités auprès de l'Organisation avec rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire sont seuls assimilés aux chefs de missions diplomatiques (article 18, par. 3, de l'Accord de siège). A ce titre, ils peuvent procéder à des importations en franchise pour leur usage officiel et pour celui de la délégation.

« Les autres délégués ou membres de délégations sont assimilés à des membres d'une mission diplomatique accréditée auprès du Gouvernement français et jouissent du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets personnels à l'occasion de leur établissement en France et ils peuvent importer temporairement des véhicules automobiles en franchise sous le couvert d'acquits avec dispense de caution (article 22, lettres *g* et *h*, de l'Accord de siège). »

comprends que l'Etat hôte n'ait pas l'obligation d'accorder l'ensemble des privilèges et immunités à ces personnes; de telles restrictions sont expressément prévues aux articles 69 (par renvoi aux dispositions de l'article 40) et 70 (par renvoi aux dispositions de l'article 41), et il serait souhaitable que l'on s'en tienne à cela.

3. A l'*article 58*, il ne me paraît pas très heureux de parler de « l'adoption du texte d'un traité » pour un acte de caractère bilatéral. Il me paraîtrait plus exact et plus conforme à la réalité de dire qu'un observateur permanent est considéré comme représentant son Etat « pour négocier et arrêter le texte d'un traité . . . », ou « pour négocier un traité et en arrêter le texte . . . ». Nous avions formulé une remarque similaire au sujet de l'article 14.

4. En ce qui concerne l'*article 65*, on peut se demander si une clause prévoyant que l'organisation aide la mission permanente d'observation à obtenir les facilités nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions et lui accorde celles qui relèvent de sa propre compétence ne serait pas déplacée dans une telle convention. Je me réfère ici à l'observation formulée par le Secrétariat de l'UNESCO au sujet de l'article 22.

5. L'*article 66*, qui déclare l'article 23 applicable aux missions permanentes d'observation, appelle les mêmes observations que celles que nous avons formulées au sujet de l'article 23, paragraphe 2.

6. De même, l'*article 69*, qui déclare l'article 32 applicable aux missions permanentes d'observation, appelle les mêmes observations que celles que nous avons formulées au sujet de l'article 32.

7. Je constate que l'article 33 n'est pas déclaré applicable, par l'article 69, aux observateurs permanents et aux membres du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation. Je pense que cela résulte d'un oubli, car si ces personnes jouissent de l'immunité de juridiction prévue par l'article 32, il faut également que la question de la renonciation à cette immunité de juridiction soit prévue. On ne voit pas pourquoi la question de la renonciation à cette immunité serait prévue et réglée en ce qui concerne les uns (représentants permanents) et non en ce qui concerne les autres (observateurs permanents). A mon sens, il vaudrait mieux parler de « levée » de l'immunité plutôt que de « renonciation » à l'immunité, car, en parlant de la « levée de l'immunité », on montre d'emblée qu'il n'appartient pas aux bénéficiaires eux-mêmes de se priver de l'immunité, mais qu'une telle décision doit être prise par l'autorité dont ils relèvent.

8. L'article 69 déclare encore l'article 40, paragraphes 1, 2, 3 et 4, applicable dans le cas des missions permanentes d'observation, et il en va de même pour l'article 70, en ce qui concerne l'application de l'article 41. Je ne peux, à cet égard, que me référer aux observations que le Secrétariat de l'UNESCO a formulées au sujet des articles 40 et 41, et répéter que nous regrettons l'assimilation des personnes qui ont leur résidence permanente dans l'Etat hôte aux ressortissants de cet Etat.

9. L'*article 76* déclare l'article 45 applicable dans le cas des missions permanentes d'observation. Là encore, je me réfère aux remarques que nous avons formulées au sujet de l'article 45.

10. Enfin, l'*article 77* déclare l'article 49 applicable dans le cas des missions permanentes d'observation, et je ne peux que me référer aux observations que nous avons formulées au sujet de l'article 49.

5. — Organisation mondiale de la santé

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 18 AOÛT 1970 DU DIRECTEUR DU SERVICE JURIDIQUE

[*Texte original en anglais*]

En ce qui concerne la première partie et la section 1 de la deuxième partie du projet d'articles, j'ai noté le passage suivant du commentaire de l'*article 6*: « le fondement juridique des missions permanentes se trouve dans les actes constitutifs des organisations internationales — en particulier dans les dispositions concernant leurs fonctions — . . . » (paragraphe 4), et cet autre: « la Commission tient à préciser que l'établissement de missions permanentes par les Etats membres est soumis aux réserves générales énoncées aux articles 3, 4 et 5 et concernant les règles pertinentes des organisations . . . » (paragraphe 5).

Il convient peut-être de noter qu'en ce qui concerne l'Organisation mondiale de la santé les fonctions des missions permanentes telles qu'elles sont énumérées à l'*article 7* du projet d'articles doivent être étudiées dans le contexte des dispositions des articles 10, 11, 24 et 25 de la Constitution de l'OMS [8], relatifs à la participation aux réunions prévues par la Constitution, ainsi qu'à l'article 33, relatif aux rapports que le Directeur général a directement avec les départements ministériels des Etats membres, notamment avec les administrations de la santé et les organisations sanitaires nationales.

Pour ce qui est des délégués à l'Assemblée mondiale de la santé et des personnes désignées au Conseil exécutif, la Constitution recommande qu'ils soient techniquement qualifiés dans le domaine de la santé, et les représentants permanents ne siègent pas automatiquement en tant que tels aux réunions prévues par la Constitution. Le règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la santé [9] stipule (article 22) que les représentants des membres et membres associés devront être munis de pouvoirs, indépendamment du fait qu'il existe ou non une représentation permanente, alors que, dans le cas du Conseil exécutif, les personnes qui en font partie ne siègent pas en qualité de représentants des Etats membres qui les ont désignées.

On notera également qu'une mission permanente à Genève compte depuis quelques années dans son personnel un médecin chargé d'assurer la liaison avec l'OMS.

En ce qui concerne les communications, l'article 33 de la Constitution laisse aux Etats membres le soin de décider quels sont les départements ministériels avec lesquels le Directeur général peut entrer en rapport. Dans le résumé des débats de la Commission technique préparatoire sur le projet de constitution de l'OMS [10], il est indiqué que la disposition initiale du projet visait uniquement à donner au Directeur général et au Secrétariat le droit de communiquer avec les administrations de santé nationales suivant les modalités prévues en accord avec les autorités compétentes de chaque pays. Les communications directes avec les autres branches des gouvernements devraient s'effectuer selon les modalités approuvées par les administrations de santé ci-dessus mentionnées.

La notion de relations directes avec des administrations sanitaires nationales n'est pas nouvelle. Elle découle de dispositions analogues prises en application du Code sanitaire panaméricain (article 57) et du règlement de l'Office international d'hygiène publique (Paris). L'expérience a montré — et telle est la raison de ces dispositions — qu'il n'était pas satisfaisant d'acheminer par les voies diplomatiques traditionnelles des communications sur des questions urgentes de santé publique de caractère international, du fait des retards et des malentendus qui en résultaient et du fait que ces retards et malentendus pouvaient représenter un danger pour la santé publique — ou, en revanche, provoquer des ingérences tout à fait injustifiées dans le commerce international et la libre circulation des personnes et des moyens de transport.

Je voudrais saisir cette occasion pour appeler l'attention sur le paragraphe 4 du commentaire à l'*article 12*. Sa rédaction laisse entendre que dans le cas de l'OMS les autorités mentionnées (chef de l'Etat, ministre des affaires étrangères ou ministre de la santé

[8] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 14, p. 185, et vol. 377, p. 381.

[9] Voir OMS, *Documents fondamentaux*, 22e éd., Genève, avril 1971, p. 97.

[10] Voir OMS, *Actes officiels de l'Organisation mondiale de la santé*, no 1, p. 72.

publique, ou toute autre autorité compétente) sont habilitées à délivrer des pouvoirs aux représentants permanents. Il convient de souligner qu'en mentionnant la pratique suivie par l'OMS on se réfère en fait à un article du règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la santé relatif aux pouvoirs des délégués à l'Assemblée (article 22). Cet article ne s'applique pas aux représentants permanents, et le rapport de la Commission du droit international est donc erroné à cet égard.

En ce qui concerne l'*article 14*, il est arrivé que des représentants permanents aient signé des accords entre l'OMS et l'Etat membre intéressé. Toutefois, la plus grande partie des accords conclus entre l'OMS et ses membres a trait à l'exécution de programmes opérationnels qui sont établis à l'échelon régional; étant donné qu'il n'y a pas de représentants permanents auprès des bureaux régionaux de l'OMS, ces accords sont signés au nom des Etats membres dans les ministères intéressés.

A Genève, étant donné que les représentants permanents sont habituellement accrédités auprès de l'ONU et des organisations internationales ayant un siège à Genève, il y a lieu de penser que les notifications mentionnées à l'*article 17* seraient faites à l'ONU. Les listes des missions permanentes sont établies par l'ONU et distribuées aux autres organisations. Toutefois, je me demande si les paragraphes *c* et *d* ont bien leur place dans cet article, car ils semblent ne présenter qu'un intérêt très accessoire.

Sur la question de la préséance (*article 19*), j'ai déjà indiqué dans ma lettre du 5 août 1968 quelle était la pratique suivie par l'OMS, pratique qui est demeurée sans changement depuis cette date [11].

[11] Les paragraphes pertinents de cette lettre sont ainsi libellés:

« En ce qui concerne l'ordre de préséance accordé aux représentants permanents, je dois souligner qu'à Genève les représentants permanents sont accrédités auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et auprès des institutions spécialisées, et que c'est l'Organisation des Nations Unies elle-même qui s'est surtout occupée des questions de la préséance et de la liaison. L'OMS n'a jamais établi un ordre officiel de préséance, mais pour son usage interne (invitations officielles, etc.) elle établit habituellement un ordre de préséance entre les représentants permanents, qui est déterminé par la date de dépôt de leurs pouvoirs.

« En ce qui concerne les délégués des Etats membres à l'Assemblée mondiale de la santé, nous avons pour pratique d'en dresser la liste en suivant l'ordre alphabétique des Etats dans la langue dans laquelle la liste est établie. Sur les listes elles-mêmes, les chefs de délégation et leurs adjoints ont la préséance sur les autres représentants et suppléants; lorsqu'ils siègent normalement dans des délégations, les ministres de la santé publique sont désignés comme chefs de délégation et jouissent de la préséance pour cette raison. Toutefois, les personnes du rang d'ambassadeur n'ont pas nécessairement, sur la liste, la préséance sur les autres représentants de la même délégation.

« Dans la pratique de l'Assemblée de la santé, les ministres de la santé sont souvent priés de prendre la parole au début de la discussion générale, mais cette pratique est fondée non pas tant sur la préséance que sur le fait que les ministres ne siègent que pendant les premiers jours de la session et désirent pouvoir prendre la parole avant de retourner dans leur pays. Sur les autres points, la pratique en matière de préséance est analogue à celle de l'Assemblée générale, les membres du Bureau de l'Assemblée de la santé ayant la préséance sur les autres délégués.

« Toutefois, il peut être intéressant de signaler un cas où la pratique est différente: aux termes de l'article 72 du règlement intérieur de l'Assemblée de la santé, le vote par appel nominal a lieu dans l'ordre alphabétique anglais ou français des noms des membres, alternativement selon les années. Nous avons donc pour pratique de prévoir la disposition des sièges dans la salle de l'Assemblée alternativement selon les années, dans l'ordre anglais ou français, les panneaux indiquant les noms des pays dans la langue utilisée pour une année donnée. Les feuilles de vote par appel nominal et les listes pour l'appel des délégués dans les votes au scrutin secret sont également établies dans l'une ou l'autre langue, alternativement selon les années. »

En ce qui concerne la section 2 de la deuxième partie, mes observations porteront seulement sur les dispositions conférant diverses responsabilités à l'organisation pour que soit assurée la jouissance des privilèges et immunités, etc. (*articles 22, 23 et 24*). Hormis la question particulière du logement, prévue par l'article 23, pour lequel l'Organisation ne fournit pas à Genève une assistance à son propre personnel (en dehors du Service du logement de l'ONU) et ne peut donc aider les missions permanentes, j'aurai quelques observations à formuler sur les obligations plus générales énoncées aux articles 22 et 24. Si l'on doit entendre par « facilités » des locaux à usage de bureaux ou d'autres facilités, ce sont alors les aspects administratifs et budgétaires qui prévalent, du fait notamment qu'il y a toujours eu pénurie de locaux au siège de l'OMS. Pour ce qui est de la question de la jouissance des privilèges et immunités à assurer, je ferai observer qu'en pratique, dans ce domaine, nous nous occupons surtout de situations individuelles — notamment en ce qui concerne la fiscalité, les litiges personnels, les accidents de la circulation et le code de la route et la réglementation douanière. Cela prend beaucoup de temps; or, nous ne disposons que de peu de temps et de moyens pour nous occuper de ces questions.

A l'OMS, la pratique est invariablement de lever l'immunité de nos fonctionnaires lorsque les intérêts de l'Organisation ne sont pas en jeu, si bien que des difficultés pourraient se présenter si, par exemple, nous étions priés de faire respecter les privilèges ou immunités d'un membre du personnel d'une mission permanente dans des circonstances où nous aurions levé l'immunité.

Au surplus, une situation délicate pourrait se présenter si une mission estimait que l'organisation n'a pas assuré avec suffisamment de diligence la défense de ses intérêts ou s'il existait entre l'organisation et la mission des divergences de vues quant à l'interprétation des privilèges et immunités revendiqués ou leur étendue. Telles sont les raisons pour lesquelles il semble que l'application de l'article 24 devrait être limitée aux questions d'ordre général, à l'exclusion des problèmes quotidiens de caractère personnel.

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 8 JANVIER 1971 DU DIRECTEUR DU SERVICE JURIDIQUE

[*Texte original en français*]

i) *Observations relatives aux missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales (troisième partie du projet)*

1. Il existe en pratique deux catégories générales d'observateurs d'Etats non membres de l'OMS, qui se distinguent surtout par le caractère temporaire ou permanent de ceux-ci. La première catégorie vise un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles des Etats non membres, mais sur le point de le devenir, assistent à l'Assemblée mondiale de la santé en qualité d'observateurs en attendant que celle-ci statue sur la demande d'admission. Ce cas est prévu par l'article 3 du règlement intérieur de l'Assemblée, qui stipule que le Directeur général peut inviter des Etats ayant demandé leur admission en qualité de membre ou des territoires pour le compte desquels une demande d'admission en qualité de membre associé a été présentée à envoyer des observateurs à des sessions de l'Assemblée. C'est également une hypothèse de ce genre qui s'est présentée dans le cas des membres associés ayant accédé à l'indépendance à une date qui ne leur permettait pas réglementairement de présenter leur demande d'admission à l'Organisation. Ces Etats ont néanmoins été invités en qualité d'observateurs et par la suite le règlement intérieur de l'Assemblée a été modifié, le Conseil exécutif et l'Assemblée de la santé ayant pris des résolutions en ce sens [12].

[12] Résolution EB27.R25 (*Actes off. Org. mond. Santé, 108*, 10) et résolution WHA14.45 (*ibid., 110*, 19). Cela a été le cas par exemple pour le Togo en 1960 (*ibid., 103*, 21).

Indépendamment de ces situations temporaires, il existe d'autres hypothèses où l'on rencontre des observateurs à titre quasi permanent qui participent régulièrement aux travaux de l'Assemblée de la santé. La situation des observateurs permanents des Etats non membres de l'OMS se présente dans cette organisation sous un aspect original en ce sens qu'elle est à la fois analogue et différente de celle qui existe à l'ONU. L'analogie provient du fait que le statut des observateurs permanents des Etats non membres n'est prévu dans aucune disposition particulière et ne figure ni dans la Constitution, ni dans les accords de siège, ni dans les résolutions prises par le Conseil exécutif ou l'Assemblée, et résulte uniquement de la pratique suivie par l'Organisation. Mais la situation est différente en raison de la rareté de ces missions permanentes d'observation auprès de l'OMS, et aussi en raison du caractère très particulier des entités juridiques en cause. Au sein de l'ONU, la création de missions permanentes d'observation se justifie par le fait qu'un certain nombre d'Etats ne sont pas membres de l'institution. En revanche, la plupart de ceux-ci sont membres de l'OMS. C'est le cas notamment de la République fédérale d'Allemagne, de la République de Corée, de la Suisse, de la République du Viet-Nam, si bien qu'il n'existe actuellement que trois exemples dans lesquels on se trouve en présence d'observateurs permanents. Par ailleurs, ces cas concernent des situations très particulières sur le plan du droit international, puisqu'il s'agit du Saint-Siège, de Saint-Marin et de l'Ordre de Malte.

2. L'origine des relations qui ont été établies dans les trois cas précités résulte uniquement de la pratique et n'a son fondement dans aucun texte. Saint-Marin avait demandé en 1948 à devenir membre de l'OMS, mais la Première Assemblée de la santé avait déclaré cette demande irrecevable pour des questions de procédure. Cette demande avait été renouvelée en 1949, mais elle était assortie d'une réserve au sujet de la contribution financière de Saint-Marin [13]. Cette réserve n'ayant pas été acceptée par l'Assemblée [14], Saint-Marin a, depuis cette date, été invité à chacune des assemblées de la santé en qualité d'observateur et les relations ont été maintenues sur cette base depuis cette date. Saint-Marin a d'ailleurs à Genève une mission permanente d'observation auprès de l'ONU et des institutions internationales.

Les relations avec le Saint-Siège remontent à la même époque. Le Saint-Siège n'avait pas participé à la Première Assemblée de la santé, mais en 1949, lorsque la Deuxième Assemblée avait été convoquée à Rome, il avait été décidé d'adresser une invitation au Vatican à participer aux travaux de l'Assemblée en qualité d'observateur. Depuis cette date, le Saint-Siège est régulièrement invité aux assemblées de la santé. Comme dans le cas précédent, il existe à Genève une mission permanente d'observation près de l'Office des Nations Unies et des institutions spécialisées.

L'origine des relations avec l'Ordre de Malte est tout à fait particulière et a été consacrée beaucoup plus récemment. En 1950, l'Ordre de Malte avait demandé son admission à l'Organisation, mais cette demande avait été ajournée. En 1952, une nouvelle demande fut présentée devant l'Assemblée et inscrite à son ordre du jour. Mais, sur l'initiative de l'Ordre lui-même, elle fut retirée. Et ce n'est que dix ans plus tard, en 1962, que l'Ordre de Malte demanda non pas à être admis, mais à être invité en qualité d'observateur aux réunions de l'OMS. Le Directeur général décida qu'il était disposé à adresser à l'Ordre une invitation à participer en qualité d'observateur à l'Assemblée toutes les fois que figureraient à l'ordre du jour des questions pouvant l'intéresser. En fait, depuis cette date, l'Ordre est régulièrement invité aux assemblées, et a d'ailleurs créé à Genève une délégation permanente auprès des organisations internationales.

3. Le statut actuel des observateurs permanents n'est pas différent en fait de ceux des autres observateurs prévus dans les textes réglementaires de l'Organisation. Lorsque ces trois missions d'observation ont été créées, l'OMS a été informée et a reçu une notification. A l'occasion de chacune des assemblées de la santé, des invitations leur sont adressées. Les noms des observateurs sont communiqués au Directeur général. Ils bénéficient des facilités qui sont prévues par les textes réglementaires pour les observateurs en général. L'article 19 du règlement intérieur de l'Assemblée de la santé prévoit que, sauf décision contraire de l'Assemblée, ils ont accès aux séances plénières. Par ailleurs, par application des dispositions de l'article 46 du règlement, ils peuvent participer à toute séance publique des commissions principales de l'Assemblée et peuvent, sur invitation du Président ou avec l'agrément de l'Assemblée ou de la commission, faire un exposé sur la question en discussion. Ces observateurs ont en outre accès aux documents non confidentiels et à tels autres documents que le Directeur général estime pouvoir mettre à leur disposition. Ils peuvent aussi présenter des notes au Directeur général, qui détermine la forme et la portée de leur mise en circulation.

En ce qui concerne les privilèges et immunités dont les observateurs peuvent bénéficier, ils résultent, indépendamment des privilèges dont ces personnes peuvent jouir par ailleurs, des dispositions pertinentes de l'Accord de siège [15] lorsque la réunion est convoquée à Genève ou des autres accords, soit préexistants soit *ad hoc*, lorsque la réunion a lieu en dehors du siège. En règle générale, ces accords prévoient au minimum la liberté d'accès et de séjour pour toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, appelées par l'Organisation, ce qui est le cas des observateurs auxquels une invitation officielle a été adressée.

ii) *Observations relatives aux délégations d'Etats à des organes ou à des conférences (quatrième partie du projet)*

L'OMS voudrait présenter tout d'abord des commentaires sur certains points particuliers soulevés par quelques articles du projet. Ensuite seront formulées quelques observations concernant les facilités et privilèges dont bénéficient les délégations d'Etats.

1. La première remarque concerne l'*article 78*. A l'alinéa *e*, on appelle « représentant » toute personne désignée par un Etat pour le représenter à un organe ou à une conférence. En ce qui concerne l'OMS, la terminologie est différente. Les personnes qui représentent des Etats sont appelées « délégués », aux termes de l'article 11 de la Constitution de l'Organisation. Le terme « représentant » est utilisé dans le cas des comités régionaux de l'OMS (article 47 de la Constitution). Il y aurait donc lieu dans le projet d'articles de tenir compte du régime particulier prévu par les textes constitutionnels de l'organisation.

L'*article 82* prévoit que l'effectif d'une délégation ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable ou normal. En ce qui concerne l'OMS, il est dit dans la Constitution que chaque Etat membre est représenté par trois délégués au plus (article 11), et l'article 12 précise que des suppléants et des conseillers peuvent accompagner les délégués. Aucune limitation écrite n'est prévue en ce qui concerne le nombre de ces suppléants et conseillers, et l'importance de la délégation est extrêmement variable suivant les pays.

Le principe de la représentation unique prévu par l'*article 83* du projet s'applique également à l'OMS, mais on pourra noter que la pratique de cette organisation permet aux délégués d'un Etat membre de représenter également une ou même plusieurs organisations non gouvernementales à l'Assemblée.

L'*article 85* prévoit qu'en principe les membres d'une délégation auront la nationalité de l'Etat d'envoi. Il n'existe aucune règle à

[13] Voir OMS, *Actes officiels de l'Organisation mondiale de la santé*, nº 21, p. 312.

[14] Voir OMS, résolution WHA 2.98 (*ibid.*, p. 54).

[15] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 26, p. 331.

l'OMS à ce sujet, mais il semble que ce principe ait toujours été respecté, au moins en ce qui concerne les délégations à l'Assemblée. On observera toutefois qu'au Conseil exécutif — qui, on le sait, n'est pas composé de délégués, mais de « personnes » désignées par vingt-quatre Etats choisis par l'Assemblée (Constitution, article 24) — il est arrivé qu'un Etat choisisse une personne qui n'était pas son propre ressortissant, notamment dans le cas des pays membres du Benelux.

S'agissant des pouvoirs prévus par l'*article 87*, on notera que l'article 22 du règlement intérieur de l'Assemblée de la santé a prévu qu'ils seraient établis par le chef de l'Etat ou par le ministre des affaires étrangères, ou par le ministre de la santé, ou par toute autre autorité compétente. La pratique de l'Assemblée de la santé a été de considérer comme « autorité compétente », indépendamment de celles qui viennent d'être énoncées, les départements ministériels chargés des questions de santé, les ambassades, ou les délégations permanentes.

L'*article 89* prévoit des notifications en ce qui concerne la délégation. En ce qui concerne l'OMS, ces notifications existent pour ce qui est des membres de la délégation, comme on l'a déjà indiqué, mais non dans les autres cas prévus au paragraphe 1 de l'article (personnes appartenant à la famille d'un membre de la délégation, personnes au service des membres de la délégation, etc.).

L'*article 90* prévoit que la préséance entre les délégations est déterminée par l'ordre alphabétique utilisé dans l'Etat hôte. En ce qui concerne l'OMS, la préséance résulte de l'ordre alphabétique anglais ou français alternativement selon les années, suivant les dispositions du règlement intérieur.

2. Les facilités, privilèges et immunités des délégations participant à des conférences de l'OMS résultent d'un certain nombre de textes. La Constitution prévoit (article 67, *b*) que les représentants des Etats membres, les personnes désignées pour faire partie du Conseil exécutif et le personnel technique et administratif de l'Organisation jouiront des privilèges et immunités nécessaires au libre exercice de leurs fonctions se rapportant à l'Organisation. La Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées a également prévu un certain nombre de dispositions particulières qui n'appellent pas de commentaires. En ce qui concerne le siège de l'OMS, ces dispositions ont été complétées par l'Accord de siège conclu avec le Conseil fédéral suisse en 1948. Des accords de siège ont été également prévus pour chacun des six bureaux régionaux et pour le Centre international de recherche sur le cancer. Lorsque des conférences ont lieu dans des pays où aucun accord particulier n'existe, un accord *ad hoc* est conclu qui, soit prévoit un certain nombre de dispositions particulières, soit se refère à un accord préexistant, le plus souvent la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

Le régime juridique prévu par ces accords est bien connu et n'appelle pas de commentaires particuliers. On observera toutefois que certaines des obligations contenues dans certains articles du projet ne sont pas applicables à l'OMS. Ainsi, l'*article 93* prévoit que l'organisation intervient, le cas échéant, pour aider une délégation à se procurer des locaux pour elle ou pour ses membres. La pratique de l'OMS jusqu'ici n'a pas été en ce sens.

On observera au sujet de l'*article 96*, relatif à la liberté de mouvement, qu'en règle générale l'OMS a toujours refusé qu'une quelconque discrimination soit faite par le pays hôte entre les délégués participant à une conférence. Dans un cas très particulier, cependant, elle avait accepté qu'une certaine restriction aux mouvements d'une délégation d'un pays donné soit établie, mais cette hypothèse n'a pas été concrétisée, la conférence ayant été par la suite transférée en un autre lieu en raison de changements politiques importants intervenus dans le pays considéré.

Les autres articles du projet n'appellent pas de la part de l'OMS de commentaires particuliers.

6. — Banque internationale pour la reconstruction et le développement

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 14 JANVIER 1971 DU CONSEILLER JURIDIQUE

[*Texte original en anglais*]

a) *Introduction*

1. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) a étudié avec intérêt, en son nom et aux noms des institutions qui lui sont affiliées (SFI, IDA, CIRDI), les projets d'articles concernant les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, que la Commission du droit international a fait distribuer depuis quelques années. Il est vraisemblable que l'instrument qui est en cours d'élaboration ne sera que le premier d'une série d'instruments qui définiront et codifieront l'ensemble du droit des organisations internationales, qui demeure encore relativement mouvant [16]. Aussi, pour les raisons indiquées ci-dessous, les plus importantes de nos observations ont trait non au fond des projets d'articles mais à la procédure par laquelle ces dispositions deviendront partie intégrante du droit international (voir ci-dessous paragraphes 4 et 5).

2. La BIRD pense qu'un instrument traitant de questions comme celles qui font l'objet du projet d'articles n'aura tout au plus qu'un effet secondaire en ce qui concerne la Banque elle-même ou les institutions qui lui sont affiliées, en raison surtout de la structure particulière de ces organisations, mais aussi de leurs activités et de leur mode de fonctionnement [17]. Du fait de cette structure et de certains autres caractères particuliers, aucun Etat membre ou non membre n'a établi de mission permanente auprès des organisations du Groupe de la BIRD, et il est peu vraisemblable qu'ils le fassent. Les Etats membres et quelques Etats non membres envoient des délégations aux réunions annuelles du Conseil des gouverneurs de la Banque, de la SFI et de l'IDA (et au Conseil administratif du CIRDI), mais ces réunions sont relativement courtes (habituellement cinq jours environ), de sorte que la plupart des problèmes envisagés dans la quatrième partie du projet d'articles risquent peu de poser. A l'exception de plusieurs groupes de juristes réunis pour aider à mettre au point la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats [ci-après dénommée « Convention pour le règlement des différends »] [18], les membres du Groupe de la BIRD

[16] La Commission du droit international a déjà entrepris l'examen des traités conclus entre les Etats et les organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, et elle a déterminé que l'un des problèmes à étudier était celui de la succession d'Etats à la qualité de membre des organisations internationales.

[17] La nature particulière des organes représentatifs de la BIRD, de la SFI et de l'IDA a été décrite dans les réponses de la Banque aux questionnaires diffusés par le Secrétariat de l'ONU au moment où la Commission du droit international a entrepris son étude sur cette question, qui sont résumées dans une annexe à la première partie de l'Etude préparée par le Secrétariat de l'ONU sur la pratique suivie par l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités (ci-après dénommée « Etude du Secrétariat ») [a]. Bien que les réponses de la BIRD ne mentionnent pas le CIRDI et que la structure de celui-ci soit sensiblement différente de celle des organisations financières du Groupe de la BIRD, la plupart des remarques qui suivent sont valables aussi pour le CIRDI.

[a] Etude du Secrétariat, *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 223, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, première partie, annexe.

[18] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 575, p. 159. Les groupes en question sont les quatre Réunions consultatives (régionales) d'experts juridiques et le Comité juridique chargé de l'étude du règlement des différends relatifs aux investissements (voir CIRDI, *Historique de la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats — Analyse des documents relatifs à l'origine et à l'élaboration de la Convention*, Washington, 1970, vol. I, p. 6 et suiv.).

n'ont pas créé d'organes spéciaux et n'ont convoqué aucune conférence auxquels le projet d'articles pourrait s'appliquer; bien entendu, la possibilité demeure qu'ils le fassent à l'avenir. Enfin, comme la Banque l'a expliqué, vu les différentes fonctions qu'exercent les administrateurs de temps à autre et vu les diverses manières dont chacun s'acquitte de ses attributions, il ne convient de les traiter exclusivement ni comme des « représentants » ni comme des « fonctionnaires » [19].

3. D'autre part, même dans la mesure où les projets d'articles sont applicables aux opérations du Groupe de la BIRD, les incidences que pourrait avoir l'instrument proposé risquent de ne se faire sentir qu'à très long terme, car il existe actuellement un certain nombre d'instruments qui paraissent réglementer de façon satisfaisante la plupart des questions en jeu: l'Accord relatif à la BIRD [20], les Statuts de la SFI [21], les Statuts de l'IDA [22] (et la Convention pour le règlement des différends en ce qui concerne le CIRDI), la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et l'Accord relatif au Siège de l'ONU, dont les dispositions, aux termes des projets d'articles 3 à 5 et 79 à 81, ne seront aucunement affectées par l'instrument proposé. En outre, il faut tenir compte de la législation nationale, et en particulier de la *Bretton Woods Agreement Act* et de l'*International Organizations Immunities Act* de l'Etat hôte du Groupe de la BIRD. Cependant, il semble probable qu'à long terme certains de ces instruments pourront être interprétés, voire modifiés, de façon à être harmonisés avec les dispositions de l'instrument proposé si, comme on l'espère, cet instrument est accepté comme représentant le consensus de la communauté mondiale sur les questions dont il traite.

b) *Procédure*

4. Il semble qu'aucune décision n'ait encore été prise quant à la procédure qui sera adoptée pour mettre au point un instrument définitif sur la base des projets d'articles. Dans ces conditions, il y a lieu d'espérer que, quelle que soit l'organisation ou la conférence qui sera chargée de cette tâche, on tiendra compte de l'intérêt direct que l'instrument proposé présente pour les organisations en adoptant une procédure qui permette à celles-ci de participer activement aux travaux, tout au moins aux derniers stades de la rédaction. Bien qu'il ne soit peut-être pas possible, dans la pratique, d'instituer un mécanisme permettant aux organisations d'exercer un droit de vote, il serait souhaitable qu'elles puissent participer aux travaux par l'intermédiaire de représentants autorisés à prendre la parole et à présenter des propositions directement, plutôt que par le truchement d'observateurs dont les attributions limitées — suffisantes dans le cas de la plupart des tentatives de législation internationale — ne conviendraient pas au but recherché, qui est de formuler des règles intéressant directement les organisations.

5. Toutefois, pour importants que soient les arrangements visant à assurer la participation effective des organisations internationales à la formulation de l'instrument proposé, il importe encore davantage de mettre au point une procédure permettant à chaque organisation (c'est-à-dire à ses Etats membres) de déterminer s'il convient ou non — et, dans l'affirmative, à quelles conditions — qu'un tel instrument lui soit applicable; cet instrument imposerait en effet, dans sa formulation actuelle, plusieurs obligations directes aux organisations intéressées (voir par exemple les projets d'articles 22 à 24). Plusieurs façons de parvenir à cette fin sont concevables, mais il semble que les dispositions pertinentes de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées offrent un modèle des plus utiles; sous réserve de modifications mineures, ces dispositions pourraient être incluses dans l'instrument proposé et dans les instruments analogues qui pourront être élaborés par la suite:

a) Toute organisation pouvant se trouver dans le champ d'application de l'instrument proposé devrait être habilitée à déterminer (sans doute par l'intermédiaire de son organe représentatif compétent) s'il convient ou non que ledit instrument lui soit applicable. Comme cela est le cas pour la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, cette décision pourrait être prise et communiquée dans le cadre de la procédure envisagée à l'alinéa *b* ci-dessous.

b) Toute organisation à laquelle cet instrument serait applicable pourrait élaborer une « annexe » à cet instrument qui indiquerait les dérogations apportées, en ce qui la concerne, aux dispositions de l'instrument principal. Ce droit, qui est reconnu dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, est comparable à celui qu'a une partie à un traité multilatéral de formuler une réserve au moment de son adhésion au traité; cependant, si l'on reconnaît à toute organisation le droit de déterminer si l'instrument lui sera ou non applicable (voir alinéa *a*), il n'est pas essentiel de lui accorder aussi le droit proposé ici, quoique cela puisse encore être utile.

c) Les Etats pourraient indiquer, au moment de devenir parties à l'instrument ou à tout autre moment, quelles sont les organisations à l'égard desquelles ils se considèrent comme liés par l'instrument. Si une organisation apporte des modifications à son annexe (alinéa *b*), les dispositions ainsi révisées devront également être approuvées par chacun des Etats qui sont déjà liés par l'instrument en ce qui concerne ladite organisation.

d) Si un Etat formule des réserves, chaque organisation intéressée pourrait faire des objections à ces réserves et indiquer que l'instrument ainsi modifié ne lui sera pas applicable [23].

e) Sous réserve des conditions indiquées ci-dessus, toute organisation intergouvernementale pourrait être autorisée à déterminer si l'instrument doit ou non lui être applicable. On peut, certes, opposer des objections à l'élimination de toutes les restrictions, mais il ne faut pas oublier qu'une telle décision ne peut être prise qu'avec l'accord d'une majorité appropriée des Etats membres de l'organisation (alinéa *a*) et qu'aucun Etat, qu'il soit ou non membre d'une organisation, ne peut être lié sans son consentement à l'égard d'une organisation quelconque (alinéa *c*). Une autre solution consisterait à autoriser l'Assemblée générale des Nations Unies à admettre les organisations dans le champ d'application de l'instrument. Un des avantages de l'une et l'autre de ces solutions est d'éliminer toute incertitude sur le caractère automatique ou conditionnel de l'applicabilité de l'instrument qui pourrait résulter d'une imprécision quelconque des définitions pertinentes de celui-ci [24].

c) *Dispositions du projet d'articles*

6. Aux termes du paragraphe 1 de l'*article 2*, le champ d'application du projet d'articles est limité aux « organisations internationales à caractère universel », que l'alinéa *b* de l'article 1er définit comme celles dont les « attributions sont à l'échelle mondiale ». Etant donné qu'aucune des organisations internationales existantes ne présente en fait un caractère véritablement universel, puisque toutes ont prévu des procédures applicables à l'admission (et donc implicitement au refus d'admission), et parfois à l'exclusion ou au retrait volontaire des Etats membres, il serait peut-être préférable de parler au paragraphe 1 de l'article 2 d'organisations « ayant une portée mondiale ».

[19] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 224, par. 71.

[20] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2, p. 135.

[21] *Ibid.*, vol. 264, p. 117.

[22] *Ibid.*, vol. 439, p. 249.

[23] Par analogie avec le paragraphe 4 de l'article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

[24] Ces définitions figurent aux alinéas *a* et *b* de l'article 1er et au paragraphe 1 de l'article 2.

7. Eu égard aux différences considérables qui existent entre les instruments juridiques et les pratiques applicables aux diverses organisations internationales (même si l'on tient compte des seules institutions spécialisées), la BIRD attache une grande importance au maintien de l'*article 3* du projet actuel, avec une interprétation au moins aussi large que celle qui est indiquée au paragraphe 5 du commentaire relatif à cet article [25].

8. De même, la BIRD attache beaucoup d'importance au maintien des projets d'*articles 4, 5 et 79* (dont les deux derniers pourraient être fusionnés), car il est du plus haut intérêt que les Etats soient habilités à conclure entre eux et avec les organisations les arrangements qui conviennent le mieux aux besoins des diverses organisations. Il va de soi que les accords internationaux élaborés après l'adoption de l'instrument à l'étude seront sans doute, comme il faut le souhaiter, influencés par celui-ci.

9. Il semble que la règle proposée dans les *articles 11, 56 et 85*, qui veut qu'un Etat soit en principe représenté par ses ressortissants, touche à un domaine qu'il vaudrait mieux ne pas aborder dans l'instrument envisagé. Aucune considération extérieure, telle la préférence que cherche à exprimer l'instrument proposé, ne devrait empêcher un Etat de résoudre lui-même la question de savoir s'il peut placer en un non-ressortissant une confiance suffisante ou s'il trouve parmi ses propres ressortissants une personne qui puisse le représenter et abandonner d'autres tâches peut-être plus urgentes, surtout s'il s'agit d'un Etat nouvellement indépendant, dont les règles de nationalité sont peut-être encore incertaines et qui souffre sans doute d'une grave pénurie de fonctionnaires compétents. De même, le fait pour un Etat d'autoriser un de ses ressortissants à exercer des fonctions officielles pour le compte d'un autre Etat ou à représenter cet autre Etat paraît aussi être une question dans laquelle il n'y a pas lieu d'intervenir. L'emploi de la formule « en principe » révèle l'embarras évident de la Commission, car cette expression est extrêmement inhabituelle dans un instrument de ce genre, et dans la pratique elle ne peut être ni interprétée ni observée.

10. Le paragraphe 1 du commentaire relatif à l'*article 33* cite la section 14 (article IV) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, et notamment la disposition selon laquelle

> « un Membre a non seulement le droit, mais le devoir, de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée ».

Il est regrettable de constater que, bien qu'il soit indiqué au paragraphe 2 du commentaire que cette louable disposition figure aussi dans un certain nombre d'autres instruments, elle n'ait été reprise que sous une forme atténuée dans l'*article 34* (et partant aussi dans l'*article 71*), et qu'elle ait été omise, à titre provisoire, dans la quatrième partie du projet d'articles.

11. Etant donné que la quatrième partie ne traite que des « délégations d'Etats à des organes ou à des conférences » et que l'alinéa *c* de l'*article 78* stipule qu'une « délégation à un organe » s'entend de la délégation désignée par un Etat membre de cet organe pour « l'y représenter », aucune disposition de l'instrument proposé ne paraît prévoir le cas des délégations envoyées par des Etats pour négocier avec l'organisation elle-même. Or, dans la pratique des institutions financières du Groupe de la BIRD (et probablement d'autres organisations internationales), les délégations de ce genre sont beaucoup plus nombreuses que celles qui sont visées dans la quatrième partie du projet d'articles, et c'est précisément dans ce domaine que le droit international est le plus déficient, car elles ne sont mentionnées ni dans les instruments constitutifs des organisations du Groupe de la BIRD, ni dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, ni dans les autres accords du même genre. Il semble donc qu'il y ait dans l'ordre juridique international existant une grave lacune, que l'instrument à l'étude pourrait avantageusement combler.

12. La quatrième partie du projet traite aussi bien des délégations à des organes que des délégations à des conférences, mais l'*article 80* ne mentionne que le règlement intérieur des conférences. Compte tenu du commentaire de cet article, il y a lieu de supposer que s'il n'est pas fait mention des règlements intérieurs des organes, c'est parce que l'on considère que ceux-ci sont couverts par les « règles pertinentes de l'Organisation », dont il est question au projet d'article 3.

7. — Association internationale de développement

Voir paragraphe 1 des observations reproduites plus haut sous « Banque internationale pour la reconstruction et le développement ».

8. — Société financière internationale

Voir paragraphe 1 des observations reproduites plus haut sous « Banque internationale pour la reconstruction et le développement ».

9. — Fonds monétaire international

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 26 NOVEMBRE 1969 DU CONSEILLER JURIDIQUE, DIRECTEUR DU DÉPARTEMENT JURIDIQUE

[*Texte original en anglais*]

Dans l'Etude du Secrétariat [26], il a été reconnu que les questions relatives aux représentants permanents ou aux délégations des Etats membres auprès des organisations internationales ne peuvent se poser dans le cas du FMI, en raison de sa structure administrative. Il semblerait que les projets d'articles ne concernent pas le Fonds, en raison de la nature même des questions dont ils traitent. La lecture des projets d'*articles 3 et 4* permet d'aboutir à la même conclusion, à savoir que le projet à l'étude n'est pas applicable au Fonds. Le Rapporteur spécial voudra peut-être envisager l'opportunité d'indiquer expressément que le projet d'articles ne s'applique pas au FMI.

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 28 JANVIER 1971 DU CONSEILLER JURIDIQUE, DIRECTEUR DU DÉPARTEMENT JURIDIQUE

[*Texte original en anglais*]

Nos observations touchant les troisième et quatrième parties du projet d'articles sont fondamentalement les mêmes que celles que nous avons formulées au sujet de ses première et deuxième parties dans notre lettre en date du 26 novembre 1969. Dans l'Etude du Secrétariat, il est signalé que les questions relatives aux représentants permanents ou aux délégations des Etats membres auprès des organisations internationales ne peuvent se poser dans le cas du Fonds, dont la structure exclut que le projet d'articles puisse lui être appliqué. Il pourrait donc être utile de préciser que ledit projet n'est pas applicable au FMI.

[25] Voir également ci-dessous par. 12.

[26] Etude du Secrétariat, *op. cit.*, p. 225 et 226, par. 76 à 78.

10. — Union postale universelle

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 18 SEPTEMBRE 1970 DU SOUS-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU BUREAU INTERNATIONAL

[*Texte original en français*]

1. Mes remarques portent en premier lieu sur la question de l'application à l'Union postale universelle des parties du projet soumises à notre examen.

2. Jusqu'ici les relations entre l'UPU et les pays membres se sont faites en principe, et conformément aux Actes de l'UPU, par l'intermédiaire des Administrations postales. Il n'y a aucune disposition écrite relative aux missions permanentes. Les rapports entre ces dernières et l'UPU se sont développés *de facto* et pour ainsi dire en marge des rapports qu'entretiennent les missions permanentes avec les institutions spécialisées ayant leur siège à Genève. Cela découle du caractère essentiellement technique de l'activité déployée par notre organisation. Nous avons donc jugé nécessaire d'exposer la situation de droit de l'UPU, notre pratique et ses raisons, afin de mieux faire comprendre les problèmes que poserait l'application intégrale du projet à l'UPU.

3. Le rôle des divers organes se présente actuellement comme suit:

a) *Bureau international*

L'article 20 de la Constitution de l'UPU [27] se lit comme suit:

« Un office central, fonctionnant au siège de l'Union sous la dénomination de Bureau international de l'Union postale universelle, dirigé par un Directeur général et placé sous la haute surveillance du Gouvernement de la Confédération suisse, sert d'organe de liaison, d'information et de consultation aux Administrations postales. »

Cet article met donc le Bureau international à la disposition des Administrations postales, qui sont les organismes étatiques directement autorisés par les Actes de l'UPU à assurer l'exécution du service postal international.

En fait, une tâche importante du Bureau consiste à éditer, à l'aide des renseignements fournis par les Administrations postales, de nombreuses publications qui intéressent les diverses branches du service postal. Par ailleurs, une part importante du travail du Bureau international est sa coopération aux nombreuses études entreprises au sein des organes collectifs restreints que sont le Conseil exécutif et le Conseil consultatif des études postales. Ces organes, qui sont composés des représentants des Administrations postales, exigent des contacts directs et suivis avec celles-ci.

Pour être complet, il convient de signaler que le Bureau international n'assume pas la fonction de dépositaire des Actes de l'Union et n'intervient pas dans la procédure d'admission ou d'adhésion à l'Union. C'est le Gouvernement suisse qui assume cette fonction. En conséquence, le Bureau international n'entre pas, comme le secrétariat des autres institutions spécialisées, dans la procédure diplomatique requise pour la procédure de l'espèce.

b) *Congrès*

Le Congrès, organe suprême de l'UPU qui se réunit tous les cinq ans dans un pays membre différent, s'occupe principalement de la révision des Actes de l'Union. S'il groupe des plénipotentiaires habilités à signer les traités ainsi révisés, ces personnes sont en grande majorité des représentants des Administrations postales qui reçoivent des pouvoirs *ad hoc*, car les débats portent essentiellement sur les problèmes postaux et exigent la participation et l'engagement de ceux qui sont responsables de ces services, d'autant plus que les propositions soumises au Congrès sont élaborées et présentées au nom des Administrations postales.

c) *Conseil exécutif et Conseil consultatif des études postales*

Au sein des organes collectifs restreints que sont le Conseil exécutif (CE) et le Conseil consultatif des études postales (CCEP), le représentant de chacun des pays membres doit être désigné par l'Administration postale de son pays et être un fonctionnaire qualifié (Règlement général [28], articles 102, par. 3, et 104, par. 2). Les membres des missions diplomatiques ou des missions permanentes peuvent faire partie de la délégation, mais s'ils sont seuls, le Conseil leur a octroyé dans le passé la qualité et les droits d'un observateur, c'est-à-dire la possibilité de participer sans droit de vote.

4. En ce qui concerne les organes visés aux alinéas *b* et *c* ci-dessus, nous aurons l'occasion d'y revenir lorsque nous formulerons nos observations touchant la quatrième partie du projet d'articles.

5. Malgré ce que nous venons de dire, force nous est de reconnaître que l'intervention des missions permanentes s'est développée et justifiée essentiellement par rapport aux problèmes d'assistance technique et au PNUD. Or, l'UPU, qui participe toujours davantage à ces programmes, ne peut pas échapper à cette pratique générale, vu qu'il s'agit de questions où des autorités étatiques autres que les Administrations postales peuvent être engagées. C'est pourquoi une certaine souplesse s'impose au développement des rapports entre les missions permanentes et l'UPU.

6. Vu ce qui est dit ci-dessus, il est évident que l'application intégrale des dispositions élaborées par la Commission du droit international à l'UPU poserait de nombreux problèmes d'ordre juridique et pratique. C'est pourquoi nous estimons qu'il serait utile et même nécessaire de mettre l'accent sur la pratique particulière des organisations internationales d'une manière plus explicite que ne le font certains articles de la première partie, notamment l'*article 3* (Rapports entre les présents articles et les règles pertinentes des organisations internationales). Il est bien dit dans le commentaire de cet article que son premier but est de déterminer le dénominateur commun et de poser les principes généraux qui régissent le droit diplomatique des relations entre Etats et organisations internationales. Le second but est la sauvegarde des règles particulières applicables au sein d'une organisation internationale donnée. Il s'agit par conséquent non seulement des particularités *structurales* des organisations internationales, mais également des particularités dans la *pratique en vigueur* dans l'une ou l'autre organisation donnée. A notre avis, la clause de l'article 3 ne semble pas donner entière garantie au développement autonome des rapports entre les missions permanentes et l'UPU correspondant aux intérêts des deux parties, selon le but poursuivi par cette organisation internationale. Le projet d'article 3 utilise des termes qui figurent à l'article 5 de la Convention sur le droit des traités. Nous interprétons ces termes comme respectant la situation *de jure* et *de facto* qui existe dans le domaine traité dans la deuxième partie du projet d'articles. A notre avis, il serait souhaitable de compléter le commentaire actuel de l'article en question.

7. L'*article 2* traite du champ d'application du projet. Etant donné que le traité en préparation prévoit non seulement les droits et obligations des Etats parties au traité, mais également les droits et obligations des organisations internationales à caractère universel, sujets du droit international, la question se pose de savoir quelle sera la procédure de création des rapports de droit entre le traité en question et une organisation donnée. Il nous paraît indispensable de réglementer cette question; sans quoi on serait amené à considérer que, pour une organisation internationale pour laquelle aucun lien

[27] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1964* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 66.V.4), p. 202.

[28] UPU, *Constitution et Règlement général de l'Union*, Berne, Bureau de l'Union, 1965.

n'a été établi (selon ses règles constitutionnelles) par rapport au traité, les dispositions de ce dernier sont *res inter alios acta*.

8. Finalement, et bien qu'il s'agisse d'une question secondaire, nous pensons que, en ce qui concerne le paragraphe 3 de l'*article 17* du projet, la procédure de notification est un peu lourde dans le cas où plusieurs organisations ont leur siège dans le même pays hôte. L'Etat hôte est censé recevoir de chaque organisation la même notification. Ceci est d'autant plus valable que le paragraphe 4 du projet d'article 17, selon le commentaire (paragraphe 7), n'est qu'un complément, et non une solution de rechange ou de remplacement, à la procédure prescrite pour les organisations internationales.

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 27 JANVIER 1971 DU SOUS-DIRECTEUR GÉNÉRAL

[*Texte original en français*]

i) TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Article 52

Cet article laisse la porte ouverte aux Etats non membres pour établir des missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales. La pratique de l'UPU ne correspond pas à la portée générale de cette disposition, en raison de certaines réticences vis-à-vis des pays non membres. Il est vrai que ce droit n'est pas inconditionnel, mais qu'il dépend des règles ou de la pratique de l'organisation. Tout cela nous conduit à rappeler la nécessité de réglementer la création des rapports de droit entre la convention proposée et les organisations internationales (voir paragraphe 7 des observations sur les deux premières parties du projet d'articles et paragraphe 20 *in fine* du rapport de la Sixième Commission à l'Assemblée générale [29]).

Article 53

Ainsi que nous l'avons expliqué antérieurement, le Bureau international entretient des relations directes avec les Administrations postales des pays membres et, à titre plutôt exceptionnel, avec les missions permanentes des Etats membres. La raison de cette pratique réside dans la nature des activités de l'UPU et dans la réglementation en vigueur, qui met le Bureau international au service des Administrations postales (Constitution, article 20).

ii) QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

Article 83

Il y a lieu de signaler à propos de cet article que la réglementation en vigueur à l'UPU permet à une délégation de représenter un seul pays membre autre que le sien (Règlement général de l'UPU, article 101, par. 2). C'est pourquoi nous partageons l'avis des membres de la Commission qui ont exprimé des réserves quant à cet article et leur argumentation à ce sujet.

Enfin, nous sommes portés à croire que — malgré les réserves figurant à l'article 80 — certaines des dispositions envisagées alourdiraient la pratique actuelle, sans que cela réponde à une réelle nécessité. Nous nous permettons d'ajouter qu'en ce qui concerne l'UPU la réglementation en la matière — telle qu'elle ressort de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (article V) et de l'Accord Suisse/ONU sur les privilèges et immunités de l'ONU [30] (article IV), appliqué par analogie à l'UPU — ne s'est nullement avérée insuffisante ou défectueuse. Au surplus, elle détermine également la situation des observateurs à des organes et à des conférences, ce qui n'est pas le cas du projet à l'examen.

11. — Union internationale des télécommunications

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 14 MAI 1970 DU CONSEILLER JURIDIQUE

[*Texte original en anglais et en français*]

... Certains des projets d'articles, notamment les *articles 7, 12, 13 et 17*, ne reflètent pas entièrement la pratique que nous suivons. Ainsi, l'ONU reçoit les pouvoirs des représentants permanents accrédités auprès de l'organisation et de l'UIT, et l'UIT adresse ses communications officielles directement aux administrations des télécommunications, sans passer par l'intermédiaire des missions permanentes. Toutefois, dans la mesure où les divergences existant entre les projets d'articles et la pratique de l'UIT peuvent être attribuées à notre règlement intérieur, il semble que cette situation soit prévue par le projet d'*article 3*. Cependant, à moins que l'expression « règles pertinentes » ne puisse être interprétée comme englobant « la pratique », nous estimons qu'il peut exister certaines divergences dont l'article 3 ne tienne pas compte.

Nous négocions actuellement avec la Suisse un accord de siège destiné à remplacer l'échange de lettres de 1948 aux termes duquel le bénéfice de l'Accord conclu entre la Suisse et l'ONU était étendu à l'UIT. Il peut être intéressant de signaler que la Confédération suisse a demandé que l'article ci-après soit inclus dans le nouvel accord:

> « *Article 13. — Objet des privilèges et immunités accordés aux représentants*
>
> « Les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des membres de l'Union non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Union. Par conséquent, un membre de l'Union a non seulement le droit, mais le devoir, de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité entraverait l'action de la justice et où elle peut être levée sans compromettre les fins pour lesquelles elle avait été accordée. »

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 21 DÉCEMBRE 1970 DU CONSEILLER JURIDIQUE

[*Texte original en anglais*]

TROISIÈME PARTIE. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

1. En ce qui concerne les missions permanentes d'observation (*articles 51 à 77*), je tiens à préciser que, aux termes de l'article 27 de la Convention internationale des télécommunications (Montreux, 1965) [31], tout membre de l'Union se réserve la faculté de fixer les conditions dans lesquelles il admet les télécommunications échangées avec un Etat qui n'est pas partie à la Convention. La Convention ne comporte aucune autre disposition applicable aux relations

[29] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147.

[30] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 163, et vol. 509, p. 308.

[31] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1965* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.67.V.3), p. 186.

entre l'UIT et les Etats non membres, qui ne sont pas admis aux conférences de l'Union. Les relations entre le Secrétariat général de l'Union et lesdits Etats sont régies par la résolution n° 88 du Conseil d'administration de l'Union [32]. Le Secrétaire général de l'UIT n'a pas qualité pour accepter l'accréditation d'une mission permanente d'observation d'un Etat ni les pouvoirs de son observateur permanent.

QUATRIÈME PARTIE. — Délégations d'Etats à des organes ou à des conférences

2. Comme cela est expliqué ci-après, les dispositions de la quatrième partie du projet d'articles ne sont pas entièrement applicables, en raison de la façon dont les travaux de l'UIT sont organisés.

3. Les membres des délégations aux conférences de l'UIT ne sont pas habituellement des diplomates et, dans la plupart des cas, ils ne sont pas porteurs de passeports diplomatiques. Toutefois, si l'on peut présumer que toutes les personnes qui ont été officiellement accréditées par un Etat d'envoi doivent être considérées comme ayant un statut diplomatique et sont en conséquence « membres du personnel diplomatique » aux fins de l'alinéa *h* de l'*article 78*, il semblerait que les définitions énoncées dans ledit article traduisent la pratique qui est généralement appliquée aux délégations d'Etats membres de l'UIT à la Conférence de plénipotentiaires et aux conférences administratives de l'Union. Ces définitions ne correspondent pas entièrement à celles qui sont énoncées dans la Convention [33].

4. Cependant, il y a lieu de faire remarquer que, outre les délégations d'Etats, les personnes suivantes peuvent être admises aux conférences de l'UIT:

a) Les observateurs de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA;

b) Les observateurs de certaines autres organisations internationales;

c) Les représentants de certaines exploitations privées reconnues.

Les dispositions des Conventions sur les privilèges et immunités de l'ONU et des institutions spécialisées accordent les facilités, privilèges et immunités nécessaires aux personnes qui relèvent de la catégorie *a* lorsque l'Etat hôte est partie auxdites conventions.

Il n'existe pas de disposition portant sur l'octroi de facilités aux personnes relevant des catégories *b* et *c* dans l'accord conclu entre l'ONU et la Confédération suisse, lequel s'applique par analogie à l'UIT, mais dans la pratique les conférences de l'UIT qui se sont tenues en Suisse n'ont donné lieu à aucune difficulté.

Le projet définitif d'accord de siège qui est à présent en voie de négociation entre l'Union et la Confédération suisse comporte l'article ci-après, qui serait applicable à des cas semblables:

> « Les autorités suisses prendront toutes mesures utiles pour faciliter l'entrée sur le territoire suisse, la sortie de ce territoire et le séjour à toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, appelées en qualité officielle auprès de l'Union. »

En ce qui concerne les conférences de l'UIT organisées en dehors du territoire suisse, les observateurs et les représentants relevant des catégories susmentionnées ne pourraient bénéficier d'un statut spécial que si des dispositions pertinentes sont incluses, dans chaque cas particulier, dans les accords conclus entre l'Union et les Etats hôtes.

5. Outre son Conseil d'administration, l'Union comporte deux organes (ci-après dénommés « les CCI », pour plus de commodité) dont les réunions sont suivies par des personnes qui représentent leur gouvernement, à savoir:

a) Le Comité consultatif international des radiocommunications (CCIR), et

b) Le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique (CCITT).

6. Les personnes désignées par un pays membre pour siéger au Conseil sont accréditées et, suivant l'interprétation énoncée au paragraphe 3 ci-dessus, seraient incluses dans la catégorie des « membres du personnel diplomatique » aux fins du projet d'articles.

7. Toutefois, il ne semble pas que les définitions posées à l'article 78 du projet de la Commission du droit international puissent s'appliquer dans le cas des CCI. Etant donné que ces organes ne sont pas compétents pour élaborer des traités ou des règlements, mais seulement pour formuler des recommandations, aucun système d'accréditation officielle n'existe pour les représentants des Etats. Dans ces conditions, il semblerait douteux que ces personnes jouissent du statut diplomatique aux fins de l'article 78, bien qu'elles aient tout autant besoin de bénéficier de facilités, de privilèges et d'immunités que les « membres du personnel diplomatique » participant aux conférences de l'UIT. Dans la pratique, elles jouissent d'un traitement analogue à celui qui est réservé aux représentants accrédités aux conférences de l'Union.

8. Outre les personnes qui représentent leurs gouvernements, certains représentants d'entités — le plus souvent non gouvernementales — assistent aux assemblées plénières des CCI ainsi qu'aux réunions de leurs commissions d'études.

Comme il ressort de l'annexe 2, le terme « représentant », tel qu'il est employé dans la Convention de Montreux, s'entend d'une « personne envoyée par une exploitation privée reconnue ». Ces exploitations peuvent, avec l'approbation des membres de l'UIT qui les ont reconnues, devenir membres des CCI (Convention de Montreux, n° 769), et, dans certaines circonstances, elles sont autorisées à voter aux assemblées plénières (*idem*, n° 789).

En outre, les organismes scientifiques ou industriels qui se consacrent à l'étude de problèmes de télécommunication peuvent être admis à participer, à titre consultatif, aux réunions des commissions d'études des CCI (*idem*, n° 773).

Ces exploitations et ces organismes contribuent aux dépenses des CCI (*idem*, n° 224).

Les organisations internationales qui collaborent avec l'UIT et qui ont des activités connexes peuvent être admises à participer aux travaux des CCI.

9. Les personnes qui ne représentent pas des gouvernements apportent une contribution très importante aux travaux des CCI, et elles doivent pouvoir bénéficier, pour s'acquitter de leurs tâches, de la plupart des privilèges et immunités qui sont accordés aux représentants des Etats. Dans la pratique, les gouvernements hôtes leur ont toujours accordé les facilités nécessaires, mais la situation est anormale.

10. Etant donné que l'article 79 et l'article 5 du projet d'articles tiennent compte de l'existence de pratiques différentes, nous présumons qu'aucune disposition du projet ne portera préjudice à l'UIT. Nous nous demandons toutefois si la Commission du droit international ne jugerait pas souhaitable d'envisager la possibilité d'inclure dans le projet une disposition prévoyant un statut spécial pour les personnes qui, bien que n'étant pas envoyées par des Etats, sont autorisées par les instruments de base des organisations internationales à assister aux conférences ou aux réunions de leurs organes, étant donné que cette catégorie de participants prend une part importante aux travaux de nombreuses organisations de caractère technique.

11. Les termes de l'*article 82* sont en contradiction avec la définition du terme « délégation » énoncée dans la Convention de Montreux [34]

[32] Voir ci-dessous annexe 1.

[33] Voir ci-dessous annexe 2.

[34] Voir ci-dessous annexe 2.

et dans laquelle il est notamment stipulé que « chaque Membre et Membre associé est libre de composer sa délégation à sa convenance. »

12. Les dispositions de l'*article 83* sont en contradiction avec les paragraphes 6, 7 et 8 du chapitre 5 du Règlement général [35] annexé à la Convention de Montreux, qui sont ainsi conçus:

« **640** 6. En règle générale, les Membres de l'Union doivent s'efforcer d'envoyer aux conférences de l'Union leurs propres délégations. Toutefois, si, pour des raisons exceptionnelles, un Membre ne peut pas envoyer sa propre délégation, il peut donner à la délégation d'un autre Membre le pouvoir de voter et de signer en son nom. Ce transfert de pouvoir doit faire l'objet d'un acte signé par l'une des autorités citées au numéro 629 ou 630, selon le cas.

« **641** 7. Une délégation ayant le droit de vote peut donner mandat à une autre délégation ayant le droit de vote d'exercer ce droit au cours d'une ou de plusieurs séances auxquelles il ne lui est pas possible d'assister. En pareil cas, elle doit en informer le président de la conférence en temps utile et par écrit.

« **642** 8. Une délégation ne peut exercer plus d'un vote par procuration en l'un des cas prévu aux numéros 640 et 641. »

13. En ce qui concerne l'*article 85*, il convient de noter qu'un certain nombre d'Etats membres de l'Union ont pour pratique d'inclure de temps à autre dans leurs délégations des ressortissants d'autres Etats.

14. Pour ce qui est de l'*article 86*, la pratique suivie au cours des conférences de l'UIT est que, dans l'hypothèse où le chef d'une délégation doit s'absenter, ce dernier en informe le président de la conférence par l'intermédiaire du secrétariat et indique le nom du membre de la délégation qui devra le suppléer en son absence.

15. Dans le cas des représentants aux réunions des CCI, l'UIT ne suit pas la pratique énoncée au paragraphe 1 de l'*article 87* [36].

16. Nous estimons que le paragraphe 3 de l'*article 88* apporte d'utiles éclaircissements.

17. L'UIT ne se charge pas de communiquer aux Etats hôtes les notifications visées au paragraphe 3 de l'*article 89*, et elle n'a donc pas besoin de recevoir de renseignements concernant l'arrivée et le départ des délégués et de leurs familles ou les déplacements d'autres personnes au service des délégations.

18. L'*article 90* n'est pas conforme à la pratique suivie par l'UIT, qui consiste toujours à ranger les délégations dans l'ordre alphabétique des noms en français des pays représentés (Convention de Montreux, n° 658). C'est dans cet ordre que les délégations sont appelées lors d'un vote par appel nominal. Ce sont les seuls cas dans lesquels la pratique suivie par l'Union est d'invoquer un ordre de préséance entre les délégations.

19. L'UIT ne se charge pas de procurer aux délégations des locaux et des logements. La dernière phrase de l'*article 93* serait en conséquence inapplicable aux conférences de l'UIT.

Je me suis étendu assez longuement sur les projets d'articles, car nous estimons qu'il convient de porter à la connaissance de la Commission du droit international dans quelle mesure les dispositions de la quatrième partie du projet s'écartent de la pratique suivie dans des organisations telles que l'Union. Nous pensons que le projet, sous sa forme définitive, sera largement accepté, et que des difficultés risquent fort de surgir à l'occasion des conférences et des réunions de l'UIT, malgré les dispositions des articles 5 et 79, si une telle contradiction entre les dispositions énoncées dans le projet et la pratique suivie par l'UIT subsiste.

[35] UIT, *Convention internationale des télécommunications (Montreux, 1965)*, Genève, Secrétariat général de l'UIT, annexe 4, p. 99.

[36] Voir ci-dessus par. 7.

Annexe I

Résolution N° 88 du Conseil d'administration (modifiée) [37]

RELATIONS DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'UNION AVEC LES ÉTATS OU ADMINISTRATIONS NON MEMBRES OU NON MEMBRES ASSOCIÉS

Le Conseil d'administration,

Considérant qu'il est opportun de donner au Secrétaire général des instructions précises concernant les décisions qu'il devra prendre lorsqu'il recevra des communications émanant d'Etats ou d'administrations non Membres ou non Membres associés et concernant l'envoi des documents de l'Union qui pourraient lui être demandés éventuellement par lesdits Etats ou administrations,

Décide

1. Que, sauf dans les cas mentionnés ci-après, le Secrétaire général ne pourra correspondre avec les Etats ou administrations et leur communiquer des documents que s'il s'agit des Membres et Membres associés de l'Union énumérés aux annexes 1 et 2 à la Convention de Genève (1959) [38], ou de ceux qui le sont devenus ou qui le deviendront conformément à la procédure prévue dans la Convention;

2. Que le Secrétaire général est autorisé à correspondre avec les Etats ou administrations non visés au paragraphe 1 ci-dessus, lorsqu'il s'agira de renseigner lesdits Etats ou administrations sur des questions concernant l'adhésion à l'Union ou l'exécution des dispositions de la Convention ou des Règlements, ou lorsqu'il s'agira de demandes formelles d'adhésion, transmises conformément à la procédure fixée par la Convention;

3. Que, lorsqu'il recevra toute autre communication émanant d'un Etat ou d'une administration non Membre ou non Membre associé, le Secrétaire général prendra les mesures suivantes:

a) Si la communication soulève une question de principe qui normalement devrait être examinée et tranchée par le Conseil, ou en cas de doute, il se bornera à en accuser réception, en indiquant à l'expéditeur que la communication est transmise au Conseil d'administration;

b) Si la communication se rapporte à des faits précis du domaine des services de télécommunications, le Secrétaire général en accusera réception, en indiquant à l'expéditeur que copie en est transmise aux Membres et Membres associés de l'Union, à titre d'information, sans manquer par ailleurs d'effectuer la transmission annoncée;

4. 1) Que, dans les cas dont il est question au paragraphe 3, *b*, ci-dessus, le Secrétaire général publiera la communication reçue sous le titre de « Renseignements émanant de sources extérieures à l'Union », en l'accompagnant d'une note spécifiant que la publication en question n'implique aucune reconnaissance du statut de l'expéditeur par rapport à l'UIT;

2) Que, toutefois, si la nature des renseignements reçus autorise leur insertion dans les documents officiels, ces renseignements ne seront pas publiés séparément, mais incorporés dans les documents appropriés, sous le titre et avec la note explicative mentionnés au paragraphe 4, 1;

5. 1) Qu'il pourra être répondu favorablement à toute demande d'acquisition, contre paiement, des documents dont la vente au public est autorisée;

2) Que, de même, le Secrétaire général fournira à tout organisme ou à toute personne privée qui lui en fera la demande, et contre paiement d'une somme dont il fixera lui-même le montant, toutes

[37] UIT, Supplément n° 2 (août 1967) au *Recueil des résolutions et décisions du Conseil d'administration de l'UIT*.

[38] Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *United States Treaties and other International Agreements*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1962, Vol. 12, Part 2 (1961), p. 1761.

les notifications, circulaires et lettres-circulaires qu'il distribue gratuitement aux Membres et Membres associés de l'Union;

6. Que, jusqu'à que l'Allemagne redevienne Membre de l'Union, le Secrétaire général est autorisé à correspondre avec la Commission de contrôle alliée en Allemagne; et, provisoirement, et en tant que mesure d'ordre pratique, qu'il est également autorisé à entretenir une correspondance avec les zones d'occupation d'Allemagne, conformément à la pratique en vigueur jusqu'à présent.

Réf.: Doc. 265/CA3 — octobre 1948, Doc. 535, 542, 546 et 549/CA4 — septembre 1949, Doc. 803/CA5 — octobre 1950, et Doc. 1606/CA9 — mai 1954.

Annexe 2

Définition de certains termes employés dans la Convention internationale des télécommunications et ses annexes [39]

...

Délégué: Personne envoyée par le gouvernement d'un Membre ou d'un Membre associé de l'Union à une conférence de plénipotentiaires, ou personne représentant le gouvernement ou l'administration d'un Membre ou d'un Membre associé de l'Union à une conférence administrative ou à une réunion d'un comité consultatif international.

Représentant: Personne envoyée par une exploitation privée reconnue à une conférence administrative ou à une réunion d'un comité consultatif international.

Expert: Personne envoyée par un établissement national scientifique ou industriel autorisé par le gouvernement ou l'administration de son pays à assister aux réunions des commissions d'études d'un comité consultatif international.

Observateur: Personne envoyée par:

— les Nations Unies en exécution des dispositions de l'article 29 de la Convention;

— l'une des organisations internationales invitées ou admises conformément aux dispositions du Règlement général à participer aux travaux d'une conférence;

— le gouvernement d'un Membre ou Membre associé de l'Union participant sans droit de vote à une conférence administrative régionale tenue conformément aux dispositions de l'article 7 de la Convention.

Délégation: Ensemble des délégués et, éventuellement, des représentants, conseillers, attachés ou interprètes envoyés par un même pays.

Chaque Membre et Membre associé est libre de composer sa délégation à sa convenance. En particulier, il peut y inclure en qualité de délégués, de conseillers ou d'attachés, des personnes appartenant à des exploitations privées reconnues par lui ou des personnes appartenant à d'autres entreprises privées qui s'intéressent aux télécommunications.

12. — Organisation météorologique mondiale

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 30 OCTOBRE 1970 DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT

[*Texte original en anglais*]

Je n'ai aucune remarque de fond à présenter quant au texte du projet d'articles adopté par la Commission du droit international sur le sujet des « relations entre les Etats et les organisations internationales ». J'aimerais toutefois attirer l'attention de la Commission sur certaines dispositions spécifiques régissant les relations entre l'OMM et ses membres (Etats et territoires). Mes observations à ce sujet figurent dans une note jointe à la présente lettre.

Note sur certains aspects des relations entre l'Organisation météorologique mondiale et ses membres en ce qui concerne la représentation des membres auprès de l'Organisation

a) *Représentants permanents*

La règle 6 du Règlement général de l'OMM [40], qui contient une définition des fonctions de représentant permanent, réglemente la nomination, par les Etats et territoires membres de l'OMM, de leurs représentants permanents auprès de l'Organisation. Cette règle est ainsi libellée:

> « Chaque Membre désigne, par notification écrite au Secrétaire général, un représentant permanent qui devrait être le Directeur du Service météorologique, qualifié pour traiter de questions techniques au nom de ce membre, entre les sessions du Congrès. Sous réserve de l'approbation de leurs gouvernements respectifs, les représentants permanents devraient être les agents normaux de liaison entre l'Organisation et leurs pays respectifs; ils maintiennent le contact avec les autorités compétentes, gouvernementales ou non gouvernementales, de leurs pays pour toutes questions intéressant l'activité de l'Organisation. »

Il y a lieu de noter que ce système de représentants a été institué principalement pour donner à l'Organisation le moyen de connaître la position de ses membres sur les questions techniques relevant de sa compétence. La règle 6 stipule également que, « sous réserve de l'approbation de leurs gouvernements respectifs », les fonctions de ces représentants permanents peuvent être élargies de telle sorte qu'ils puissent représenter leurs gouvernements auprès de l'Organisation. En fait, environ la moitié des représentants permanents à l'OMM se sont vus conférer par le ministre des affaires étrangères de leur pays le droit de communiquer avec l'Organisation, au nom de leur gouvernement, à propos de n'importe quelle question. Dans d'autres cas, toutefois, leurs fonctions ont été limitées uniquement aux questions techniques. En pareil cas, les communications concernant les questions non techniques sont adressées à l'OMM par le gouvernement du Membre intéressé, soit directement par le Ministre des affaires étrangères, soit par l'intermédiaire de la mission permanente du Membre à Genève.

Certains problèmes se sont posés dans les cas où, d'une part, un représentant permanent a été désigné pour agir au nom de son gouvernement en ce qui concerne toutes les questions relatives à l'OMM et où, d'autre part, une mission permanente du même Membre à Genève a été accréditée auprès de l'OMM. Dans le plupart des cas, on a pu trouver un *modus vivendi*, et généralement les communications non techniques sont acceptées des deux sources.

Pour compléter le tableau, il importe de souligner qu'à de très rares exceptions près les représentants permanents à l'OMM ne sont pas habilités à désigner ni à accréditer des représentants de leur pays aux sessions du Congrès de l'OMM, d'associations régionales et de commissions techniques de l'Organisation, ni aux conférences techniques de l'OMM.

Il importe également de noter que les représentants permanents à l'OMM exercent leurs fonctions au siège du gouvernement de leurs pays et non pas, comme la mission permanente, à proximité du siège de l'Organisation. Par conséquent, si l'on pouvait utiliser pour l'OMM une expression autre que « représentant permanent » pour désigner le chef de la mission permanente, cela éviterait certaines confusions. Il peut être utile de signaler à cet égard que certains gouvernements, lorsqu'ils accréditent le chef d'une mission permanente à Genève auprès de l'OMM, le nomment représentant résident de leur pays à Genève.

[39] Annexe 2 à la Convention internationale des télécommunications (Montreux, 1965) [pour référence à la Convention, voir ci-dessus note 31].

[40] OMM, *Règlement général* (tiré à part du *Recueil des documents fondamentaux*, édition 1971 [OMM — n° 15]).

b) *Missions permanentes accréditées auprès de plusieurs organisations*

La plupart des missions permanentes établies à Genève sont accréditées auprès de l'Office des Nations Unies et d'autres organisations internationales ayant leur siège à Genève. Dans certains cas, une lettre distincte accréditant la mission permanente auprès de l'OMM est adressée à l'Organisation. Dans d'autres, une seule lettre est adressée à l'Office des Nations Unies, à Genève indiquant que le chef de la mission permanente est accrédité auprès de l'Office et « d'autres organisations internationales à Genève ». Dans ce cas, il est difficile de savoir si l'OMM figure ou non parmi les organisations en question. On pourrait éviter pareille difficulté si l'Etat accréditant le chef d'une mission permanente pouvait aviser séparément chacune des organisations auprès desquelles il est accrédité.

c) *Représentation des membres par le représentant permanent d'un autre membre*

Le projet d'*article 83* (Principe de représentation unique) stipule qu'une délégation à un organe ou à une conférence ne peut représenter qu'un seul Etat. Cette disposition est contraire à la pratique actuellement suivie par l'OMM. Le principe de représentation multiple au sein de l'OMM peut découler du fait que quelques Membres de l'Organisation assurent certains services météorologiques conjointement avec d'autres Membres. Il est arrivé à plusieurs reprises qu'une seule délégation représente deux ou trois Membres de l'OMM lors des sessions du Congrès de cette organisation, d'associations régionales et de commissions techniques. Dans l'hypothèse où un seul délégué représente plus d'un Membre au cours d'une de ces sessions, il exerce tous les droits du délégué de chaque Membre qu'il représente à une seule exception près, à savoir qu'il ne peut voter que pour un seul Membre, conformément aux dispositions de la règle 55 du Règlement général de l'Organisation, qui dispose notamment: « ... Nul ne peut disposer de plus d'une voix aux sessions des organes constituants ». Toutefois, lorsqu'une délégation qui représente plusieurs Membres comprend un nombre de délégués égal ou supérieur au nombre de Membres représentés par la délégation, les divers membres de ladite délégation ont chacun le droit de voter pour l'un des Membres représentés par la délégation.

13. — Agence internationale de l'énergie atomique

a) *PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 16 SEPTEMBRE 1970 DU DIRECTEUR DE LA DIVISION JURIDIQUE

[*Texte original en anglais*]

1. L'*article 6* stipule que « les Etats membres peuvent établir des missions permanentes... », et les articles 7, 15, 16, 20 à 25, 27, 29, 38, 45 et 49 se réfèrent expressément à une « mission permanente », alors que dans tous les autres articles il est question du « représentant permanent » ou des « membres d'une mission permanente ». Cette distinction implique que les deux notions diffèrent. Ainsi, une mission permanente peut existeı sans qu'il y ait un représentant permanent, et vice versa (par exemple dans le cas d'un représentant permanent exerçant ses fonctions à partir d'un bureau situé dans un « Etat tiers »). Si telle est véritablement l'intention de la Commission du droit international, on peut se demander si, dans l'article 6, où est énoncé un principe, on ne pourrait pas introduire une disposition analogue pour les représentants permanents. Une clause de cette nature contribuerait à dissiper toute ambiguïté et éviterait toute dérogation possible aux droits, privilèges et immunités des représentants permanents — qui, à notre avis, sont tout aussi importants que les privilèges et immunités des missions permanentes, sinon plus. (A ce propos, nous tenons à signaler que la clause de l'Accord relatif au siège de l'AIEA [41] [section 29 (art. XII)] en vertu de laquelle les missions permanentes des Etats Membres auprès de l'AIEA jouissent des privilèges et immunités accordés aux missions diplomatiques en Autriche a été à l'origine de certaines difficultés. Cet article est distinct de l'article XIII [sect. 30 à 32], qui concerne les gouverneurs et les représentants permanents. Dans un cas au moins, le gouvernement hôte ayant refusé d'accepter les pouvoirs d'un représentant permanent en donnant pour motif que son activité professionnelle ou sa nationalité était incompatible avec ses fonctions de représentant permanent, on a demandé et obtenu les privilèges d'importation en franchise au nom de la « mission permanente ».) Si cette proposition était acceptable, les autres articles visés ci-dessus devraient, lorsqu'il y a lieu, être modifiés en conséquence.

2. Nous estimons qu'à l'*article 14* on pourrait ajouter un troisième paragraphe analogue à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, étant donné que les chefs d'Etat, chefs de gouvernement et ministres des affaires étrangères devraient également pouvoir conclure des traités avec des organisations internationales sans avoir à produire de pleins pouvoirs.

3. Il y a une distinction très nette entre les relations des « Etats hôtes » avec les organisations internationales et celles des autres Etats avec ces organisations. Il semble que l'on ait introduit cette distinction dans le projet d'articles, puisque la première partie du projet se limite aux relations entre les Etats en général et les organisations internationales, alors que la deuxième partie traite presque uniquement des relations entre les *Etats hôtes* et les organisations internationales. Toutefois, compte tenu d'une part de la définition de l'« Etat hôte » donnée à l'alinéa *f* de l'article 1er, et d'autre part du fait que, en vertu du paragraphe 2 de l'article 20, il est possible d'établir des missions permanentes dans des Etats tiers, on peut se demander si les droits et obligations énoncés dans la deuxième partie, au lieu d'être limités aux « Etats hôtes » (tel qu'ils sont définis dans le projet d'articles), ne devraient pas être étendus à tous les Etats. Nous nous demandons par exemple si l'*article 22* ne devrait pas être applicable à tous les Etats membres, l'*article 23* à tout Etat ayant donné son consentement préalable, conformément au paragraphe 2 de l'article 20, etc. Peut-être, dans ces conditions, le terme « Etat hôte » pourrait-il avoir un sens plus limité, et les relations propres à l'« Etat hôte » être réglementées de manière plus précise, afin de mieux les différencier des relations des autres Etats avec les organisations.

4. L'*article 43* prévoit le transit des représentants permanents et des membres du personnel par le territoire d'un « Etat tiers », et l'*article 48* les facilités de départ de l'« Etat hôte », mais il semble qu'il n'y ait aucune disposition visant à permettre l'entrée des représentants permanents et des membres du personnel d'une mission permanente sur le territoire de l'« Etat hôte ». Il serait bon d'ajouter une disposition prévoyant, lorsqu'il y a lieu, la délivrance de visas par l'« Etat hôte » aux membres des missions permanentes. Il peut être utile à ce propos de rappeler que les accords avec les gouvernements hôtes conclus à l'occasion de réunions sur les territoires d'Etats membres contiennent une disposition à cet effet.

5. L'*article 29* concerne la liberté de communication de la « mission permanente » avec le gouvernement de l'Etat d'envoi, ainsi qu'avec ses missions diplomatiques, ses missions permanentes, ses postes consulaires et ses missions spéciales. Etant donné que le projet d'articles a pour objet de régir les relations entre les Etats et les organisations internationales, on peut se demander si la liberté de communication d'une « mission permanente » avec l'organisation auprès de laquelle elle est accréditée ne devrait pas être assurée de la même manière. Cela présenterait surtout des avantages lorsqu'une mission permanente est établie dans un Etat tiers.

6. Nous pensons également que les quelques commentaires ci-après, qui concernent des points de détail, pourraient être utiles aux auteurs du projet:

[41] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 339, p. 172.

a) Le paragraphe 5 du commentaire relatif à l'*article 12* implique qu'à l'AIEA la pratique est que le Directeur général fasse rapport au Conseil des gouverneurs au sujet des pouvoirs de tous les représentants permanents. En fait, ce rapport ne concerne que les pouvoirs des gouverneurs, et aucun rapport n'est présenté au sujet des pouvoirs des représentants permanents.

b) L'*article 35* dispose que le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente, en tant qu'employeurs ou employés, sont exempts des dispositions sur la sécurité sociale en vigueur dans l'Etat hôte; cet article ne stipule pas, toutefois, que l'employeur du représentant permanent et des membres du personnel diplomatique bénéficie également de cette exemption.

c) Les alinéas *b*, *c* et *d* de l'*article 36* spécifient que les impôts et taxes dont sont exemptés le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente sont ceux de l'« Etat hôte ». L'absence d'une précision de ce genre aux alinéas *a*, *e* et *f* signifie-t-elle que les exemptions qui y sont prévues s'appliquent aux impôts et taxes de n'importe quel Etat?

d) L'*article 14* mentionne en passant les « fonctions du représentant permanent » et l'*article 47* réglemente la *fin* de ces fonctions, bien que le projet d'articles ne réglemente ni la *présence* du représentant permanent, ni la *nature* ou le *commencement* de ses fonctions, alors qu'il le fait pour les « missions permanentes ».

b) *TROISIÈME ET QUATRIÈME PARTIES DU PROJET PROVISOIRE*

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 2 MARS 1971 DU DIRECTEUR DE LA DIVISION JURIDIQUE

[*Texte original en anglais*]

Bien qu'il n'y ait jamais eu d'observateur permanent accrédité auprès de l'AIEA, il est arrivé que des Etats non membres soient touchés par certains accords, et la question ne manque pas d'intéresser l'Agence.

1. En ce qui concerne l'*article 52*, il semble que l'expression « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » fasse, dans une certaine mesure, double emploi avec l'article 3, qui se lit comme suit:

> « L'application des présents articles est sans préjudice des règles pertinentes de l'Organisation. »

Il y a lieu de supposer que l'on a entendu insister sur ce point et faire intervenir, dans ce contexte particulier, la notion de « pratique ».

2. Pour ce qui est de l'*article 53*, la distinction entre représentation de l'Etat auprès de l'organisation et représentation *à* l'organisation paraît extrêmement subtile, et pourrait même entraîner une certaine confusion. En outre, la notion de représentation de l'Etat à l'organisation risque d'estomper la distinction entre les missions d'Etats membres et les missions d'Etats non membres. Pour plus de clarté, on pourrait peut-être remplacer le mot « à » par l'expression « dans ses relations avec ».

3. En ce qui concerne l'*article 58*, le paragraphe 1, et plus précisément la règle selon laquelle un observateur permanent pourrait représenter son Etat pour l'« adoption » du texte d'un traité sans avoir à produire de pleins pouvoirs, semble également affaiblir la distinction entre la compétence des représentants permanents et celle des observateurs permanents. Ne serait-il pas préférable d'employer le mot « négocier », qui figure à l'article 53, et qui est d'ailleurs répété dans le commentaire relatif à l'article 58 lui-même? Le paragraphe 1 de l'article 58 pourrait alors se lire comme suit:

> « Un observateur permanent, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est reconnu compétent pour négocier le texte d'un traité entre son Etat et l'organisation internationale auprès de laquelle il est accrédité. »

4. Enfin, pour ce qui est de l'*article 100*, nous préférons la version A, car elle s'inspire de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de la Convention sur les missions spéciales, qui, à notre avis, correspondent mieux aux idées qui prévalent actuellement sur la question que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, plus ancienne.

ANNEXE II

Tableaux comparatifs de la numérotation des articles du projet provisoire (projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales) et de ceux du projet définitif (projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales) adoptés par la Commission

Note du Secrétariat [1]

En ce qui concerne la question des « Relations entre les Etats et les organisations internationales », la Commission du droit international a préparé un projet provisoire et un projet définitif d'articles. Le projet provisoire, intitulé « Projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales », a été adopté par la Commission à ses vingtième, vingt et unième et vingt-deuxième sessions [2]. Le projet définitif, intitulé « Projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales », a été adopté par la Commission à sa vingt-troisième session [3].

Pour faciliter les travaux de la Sixième Commission, le Secrétariat a établi les deux tableaux suivants, qui indiquent comment les projets d'articles des deux séries se correspondent. Il convient de noter que, dans chaque tableau, lorsqu'un article d'une série n'a pas d'équivalent dans l'autre, le signe « — » figure dans la colonne correspondante.

[1] Distribuée à l'origine en tant que document multicopié A/C.6/L.821 (du 8 octobre 1971) de la vingt-sixième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, au titre du point 88 (Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-troisième session) de l'ordre du jour.

[2] Pour le texte des articles du « projet provisoire », voir les documents suivants:

1) Articles 1 à 21 : *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 203 et suiv., doc. A/7209/Rev.1, chap. II, E;

2) Articles 22 à 50 : *Ibid., 1969*, vol. II, p. 214 et suiv., doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B.

3) Articles 51 à 116 : *Ibid., 1970*, vol. II, p. 294 et suiv., doc. A/8010/Rev.1, chap. II, B.

[3] Pour le texte du « projet définitif », voir ci-dessus p. 301 et suiv.

TABLEAU I

Articles du projet provisoire classés par ordre numérique et articles correspondants du projet définitif

Numéro de l'article dans le projet provisoire	*Numéro de l'article dans le projet définitif*
1	1
2	2
3	3
4	4
5	4
6	5
7	6
8	8
9	—
10	9
11	72
12	10
13	11
14	12
15	13
16	14
17	15
18	16
19	17
20	18
21	19
22	20
23	21
24	22
25	23
26	24
27	25
28	26
29	27
30	28
31	29
32	30
33	31
34	31
35	32
36	33
37	34
38	35
39	73
40	36
41	37
42	38
43	78
44	80
45	75
46	39
47	40
48	77
49	41
50	81
51	1
52	5
53	7
54	8
55	9
56	72
57	10 et 11
58	12
59	13 et 74
60	14
61	15
62	16

TABLEAU II

Articles du projet définitif classés par ordre numérique et articles correspondants du projet provisoire

Numéro de l'article dans le projet définitif	*Numéro de l'article dans le projet provisoire*
1	1, 51 et 78
2	2
3	3
4	4, 5 et 79
5	6 et 52
6	7
7	53
8	8 et 54
9	10 et 55
10	12 et 57
11	13 et 57
12	14 et 58
13	15 et 59
14	16 et 60
15	17 et 61
16	18 et 62
17	19
18	20 et 63
19	21 et 64
20	22 et 65
21	23 et 66
22	24 et 66
23	25 et 67
24	26 et 67
25	27 et 67
26	28 et 68
27	29 et 67
28	30 et 69
29	31 et 69
30	32 et 69
31	33, 34 et 71
32	35 et 69
33	36 et 69
34	37 et 69
35	38, 67 et 69
36	40 et 69
37	41 et 70
38	42 et 73
39	46, 76 et 113
40	47 et 77
41	49 et 77
42	—
43	84
44	87
45	81
46	82
47	89
48	86
49	90
50	91
51	92
52	93
53	92
54	94
55	95
56	92
57	96
58	97
59	98
60	99
61	100
62	101

TABLEAU I

Articles du projet provisoire classés par ordre numérique et articles correspondants du projet définitif

Numéro de l'article dans le projet provisoire	*Numéro de l'article dans le projet définitif*
63	18
64	19
65	20
66	21 et 22
67	23, 24, 25, 27 et 35
68	26
69	28, 29, 30, 32, 33, 34, 35 et 36
70	37
71	31
72	73
73	38
74	78
75	80
76	39 et 75
77	40, 41 et 77
78	1
79	4
80	—
81	45
82	46
83	—
84	43
85	72
86	48
87	44
88	—
89	47
90	49
91	50
92	51, 53 et 56
93	52
94	54
95	55
96	57
97	58
98	59
99	60
100	61
101	62
102	64
103	66
104	63, 65 et 73
105	67
106	68
107	74
108	69
109	69
110	78
111	80
112	75
113	39
114	70
115	77
116	71

TABLEAU II

Articles du projet définitif classés par ordre numérique et articles correspondants du projet provisoire

Numéro de l'article dans le projet définitif	*Numéro de l'article dans le projet provisoire*
63	104
64	102
65	104
66	103
67	105
68	106
69	108 et 109
70	114
71	116
72	11, 56 et 85
73	39, 72 et 104
74	59 et 107
75	45, 76 et 112
76	—
77	48, 77 et 115
78	43, 74 et 110
79	—
80	44, 75 et 111
81	50
82	—

RÉPERTOIRE DES DOCUMENTS MENTIONNÉS DANS LE PRÉSENT VOLUME

NOTE. — Le présent répertoire contient les documents de l'ONU mentionnés dans le texte par leur cote et dont la référence n'est pas donnée en note de bas de page.

Cotes	*Titres*	*Observations et références*
A/285	Panama : projet de Déclaration des droits et des devoirs des Etats	Multicopié.
A/1410	Plainte de l'Union des Républiques socialistes soviétiques touchant la violation de l'espace aérien de la Chine par l'aviation des Etats-Unis d'Amérique, ainsi que le mitraillage et le bombardement du territoire chinois par cette aviation, et à raison de l'attaque au canon et de la visite illégale d'un navire marchand de la République populaire de Chine par un bâtiment de guerre des Etats-Unis. — Communication, en date du 27 septembre 1950, adressée au Secrétaire général par le Ministre des affaires étrangères du Gouvernement central du peuple de la République populaire de Chine	*Idem.*
A/1777	*Idem.* — Union des Républiques socialistes soviétiques : projet de résolution	*Idem.*
A/5409	Problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux : rapport du Secrétaire général [résumé des textes législatifs et des dispositions de traités]	Multicopié. Pour le texte intégral des textes législatifs et dispositions de traités, voir publication des Nations Unies, numéro de vente: 63.V.4.
A/C.1/660	Plainte de l'Union des Républiques socialistes soviétiques touchant la violation de l'espace aérien de la Chine par l'aviation des Etats-Unis d'Amérique, ainsi que le mitraillage et le bombardement du territoire chinois par cette aviation, et à raison de l'attaque au canon et de la visite illégale d'un navire marchand de la République populaire de Chine par un bâtiment de guerre des Etats-Unis. — Union des Républiques socialistes soviétiques : projet de résolution	Reproduit dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Annexes*, point 75 de l'ordre du jour, doc. A/1774, par. 6.
A/CN.4/245	Examen d'ensemble du droit international : document de travail rédigé par le Secrétaire général	Reproduit dans le volume II, 2e partie.
A/CN.4/247 et Add.1	Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial. — Projet d'articles sur la succession aux biens publics, accompagné de commentaires	Reproduit dans le présent volume, p. 167.
A/CN.4/250	Rapport de la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales	Reproduit dans le volume II, 2e partie.
A/CN.4/L.104	Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. — Liste de questions proposées comme base de discussion pour définir le champ du sujet et la manière de le traiter : document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	Multicopié. Reproduit pour l'essentiel dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 240, doc. A/5809, par. 41.
A/CN.4/L.136	Relations entre les Etats et les organisations internationales : document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	Multicopié.
A/CN.4/L.151	Relations entre les Etats et les organisations internationales. — Délégations temporaires d'observation et conférences non réunies par les organisations internationales : document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	*Idem.*
A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2	Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. — Document de travail présenté par le Secrétaire général, comprenant une courte bibliographie, un historique de la question et une liste préliminaire des traités en cause publiés dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies	*Idem.*

Cotes	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/L.162/Rev.1 et Corr.1 [en anglais seulement]	Observations et propositions concernant le texte (anglais) du projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales : document de travail présenté par le Secrétariat	*Idem.*
A/CN.4/L.163	*Idem* (texte français)	*Idem.*
A/CN.4/L.164 [en espagnol seulement]	*Idem* (texte espagnol)	*Idem.*
A/CN.4/L.165 [en russe seulement]	*Idem* (texte russe)	*Idem.*
A/CN.4/L.167	Projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales. — Différence de forme entre les deuxième et quatrième parties du projet : note du Secrétariat	*Idem.* Reproduit pour l'essentiel dans A/CN.4/241/Add.3, par. 5 (ci-dessus p. 40).
A/CN.4/L.177	Groupe de travail des relations entre les Etats et les organisations internationales. — Projet d'articles fusionnés : textes soumis par le Groupe de travail en deuxième lecture : paragraphe 2 de l'article 1er	Reproduit dans le compte rendu de la 1132e séance (vol. I).
A/CN.4/L.177/Add.1	*Idem* : articles 2, 4 et 11	*Idem*, 1134e et 1135e séances (vol. I).
A/CN.4/L.177/Add.2	*Idem* : article 38 *bis* (ancien article 75)	*Idem*, 1138e séance (vol. I).
A/CN.4/L.177/Add.3	*Idem* : articles 81 et 82	*Idem.*
S/1745/Rev.1	Union des Républiques socialistes soviétiques : projet de résolution présenté à la 493e séance du Conseil de sécurité, le 31 août 1950, et relatif aux déclarations du Gouvernement central du peuple de la République populaire de Chine au sujet de la violation des frontières chinoises par les forces aériennes des Etats-Unis d'Amérique, d'attaques à la bombe et à la mitrailleuse effectuées par ces forces contre des bâtiments, des gares de chemin de fer et un aérodrome, ainsi que des pertes de vies humaines et des dégâts matériels qui en ont résulté	Reproduit dans *Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, cinquième année, no 35*, 493e séance.

RÉPERTOIRE DES DOCUMENTS DE LA VINGT-TROISIÈME SESSION NON REPRODUITS DANS LE VOLUME II

Cotes	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/238 et Add.1 et 2	Observations des Etats Membres sur le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, adopté par la Commission du droit international à sa vingt et unième session	Reproduit dans A/8410/Rev.1, annexe I.
A/CN.4/239 et Add.1 à 3	Observations des Etats Membres, de la Suisse, et des secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA sur le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, adopté par la Commission du droit international à ses vingtième et vingt et unième sessions	*Idem.*
A/CN.4/240 et Add.1 à 7	Observations des Etats Membres, de la Suisse, et des secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA sur le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales, adopté par la Commission du droit international à sa vingt-deuxième session	*Idem.*
A/CN.4/242	Ordre du jour provisoire	Multicopié. Pour l'ordre du jour adopté, voir A/8410/Rev. 1 par. 7 (ci-dessus p. 294).
A/CN.4/251	Lettre, en date du 10 mai 1971, adressée par M. Shabtai Rosenne au Président de la Commission du droit international	Multicopié.
A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2	Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. — Document de travail présenté par le Secrétaire général, comprenant une courte bibliographie, un historique de la question et une liste préliminaire des traités en cause publiés dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies	*Idem.*
A/CN.4/L.162/Rev.1 et Corr.1 [en anglais seulement]	Observations et propositions concernant le texte (anglais) du projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales : document de travail présenté par le Secrétariat	*Idem.*
A/CN.4/L.163	*Idem* (texte français)	*Idem.*
A/CN.4/L.164 [en espagnol seulement]	*Idem* (texte espagnol)	*Idem.*
A/CN.4/L.165 [en russe seulement]	*Idem* (texte russe)	*Idem.*
A/CN.4/L.167	Projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales. — Différence de forme entre les deuxième et quatrième parties du projet : note du Secrétariat	*Idem.* Reproduit pour l'essentiel dans A/CN.4/241/Add.3, par. 5 (ci-dessus p. 40).
A/CN.4/L.168 et Corr.2	*Idem.* — Textes d'articles adoptés par le Comité de rédaction : articles 6 à 27, 27 *bis*, 28 à 33, 35 à 44, et 46 à 49	Texte des articles reproduit dans les comptes rendus des 1110e à 1116e séances (voir volume I).
A/CN.4/L.168/Add.1	*Idem* : article 45	Reproduit dans le compte rendu de la 1114e séance (vol. I).
A/CN.4/L.168/Add.2 et Corr.2	*Idem* : articles 52 à 57, 57 *bis*, 58 à 62, 62 *bis*, 63 et 64	*Idem*, 1116e, 1118e et 1119e séances (vol. I).
A/CN.4/L.168/Add.3	*Idem* : articles 49 *bis* et 77 *bis*	*Idem*, 1119e séance (vol. I).
A/CN.4/L.168/Add.4	*Idem* : articles 65, 66, 66 *bis*, 67, 67 *bis* et 68 à 77	*Idem*, 1122e et 1123e séances (vol. I).

Cotes	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/L.168/Add.5	*Idem* : articles 81 à 86	*Idem*, 1123e et 1124e séances (vol. I).
A/CN.4/L.168/Add.6	*Idem* : articles 87 et 89 à 101	Texte des articles 87, 89 à 91 et 93 à 101 reproduit dans les comptes rendus des 1124e à 1126e séances (vol. I).
A/CN.4/L.168/Add.7	*Idem* : articles 102 à 108, 110 à 116 et 116 *bis*	Texte des articles 102, 103, 105, 106, 108, 110, 112, 114, 116 et 116 *bis* reproduit dans les comptes rendus des 1126e et 1127e séances (vol. I).
A/CN.4/L.169	*Idem.* — Amendements proposés par M. Kearney aux articles 50, 50 *bis* et 50 *ter*	Texte des amendements reproduit dans le compte rendu de la 1119e séance (vol. I).
A/CN.4/L.170	*Idem.* — Texte de l'article 12 adopté en deuxième lecture par le Comité de rédaction	Reproduit dans le compte rendu de la 1114e séance (vol. I).
A/CN.4/L.170/Add.1 et Corr.1	*Idem.* — Texte des articles 25, 32 et 52 adoptés en deuxième lecture par le Comité de rédaction et recommandation concernant l'article 6	Texte de l'article 52 et de la recommandation reproduit dans le compte rendu de la 1118e séance (vol. I).
A/CN.4/L.170/Add.2	*Idem.* — Texte des articles 49 *bis* et 77 *bis* adoptés en deuxième lecture par le Comité de rédaction	Texte des articles reproduit dans le compte rendu de la 1121e séance (vol. I).
A/CN.4/L.170/Add.3	*Idem.* — Texte de l'article 81 adopté en deuxième lecture par le Comité de rédaction et recommandation concernant l'article 83	Reproduits dans le compte rendu de la 1124e séance (vol. I).
A/CN.4/L.172	*Idem.* — Rapport du Comité de rédaction sur l'article 84	*Idem*, 1117e séance (vol. I).
A/CN.4/L.175	*Idem.* — Amendement proposé par M. Kearney à la version A de l'article 100 soumise par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.168/Add.6)	*Idem*, 1125e séance (vol. I).
A/CN.4/L.176	Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-troisième session (chap. Ier)	Multicopié. Voir ci-après note relative à A/CN.4/L.178 et suiv.
A/CN.4/L.177	Groupe de travail des relations entre les Etats et les organisations internationales. — Projet d'articles fusionnés : textes soumis par le Groupe de travail en deuxième lecture : paragraphe 2 de l'article 1er	Reproduit dans le compte rendu de la 1132e séance (vol. I).
A/CN.4/L.177/Add.1	*Idem* : articles 2, 4 et 11	*Idem*, 1134e et 1135e séances (vol. I).
A/CN.4/L.177/Add.2	*Idem* : article 38 *bis* (ancien article 75)	*Idem*, 1138e séance (vol. I).
A/CN.4/L.177/Add.3	*Idem* : articles 81 et 82	*Idem.*
A/CN.4/L.178 et Add.1 à 15, A/CN.4/L.179 et Add.1 à 4, A/CN.4/L.180 et Add.1 à 5	Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-troisième session (chap. II à V)	Multicopié. Pour le texte définitif, voir A/8410/Rev.1 (ci-dessus p. 291).
A/CN.4/L.181 et Add.1	Projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, avec annexe	Multicopié.
A/CN.4/SR.1087 à SR.1148	Comptes rendus analytiques provisoires des 1087e à 1148e séances de la Commission	Multicopié. Pour le texte définitif, voir vol. I.

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in Switzerland
72-26409 — June 1973 — 925

Price: $U.S. 9.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. F.72.V.6 (Part I)