

Document:-
A/CN.4/SR.1047

Compte rendu analytique de la 1047e séance

sujet:
Relations entre les Etats et les organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1970, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

primitives de la nature, un élan créateur qui s'accompagnait d'une grande sensibilité et s'enveloppait d'humour qui, comme celui des grands artistes, était toujours au bord des larmes. C'est au Brésil, qu'il adorait, qu'il consacra ses propos; à travers lui, il rendait hommage à tout ce qui avait contribué à le faire, depuis les colonisateurs jusqu'aux Africains; ce Brésil n'était plus seulement une patrie charnelle, la sienne, mais une incarnation de ce qui pourrait être une civilisation universelle, une humanité unie, et son verbe entraînait ses auditeurs vers un rêve secret dans lequel ils voyaient se dessiner un idéal qui, avec moins de poésie et moins de chaleur, est aussi le rêve de ceux qui se consacrent au droit international.

45. Grand intellectuel, grand juriste, diplomate, M. Gilberto Amado n'était pas devenu ce que tant d'autres deviennent avec le poids des ans. Pour l'évoquer, on pourrait sans doute citer Dionysos ou Erasme, mais pourquoi ne pas voir qu'il était tout simplement lui-même et unique, Gilberto Amado.

46. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il peut témoigner personnellement de la grande amitié que M. Gilberto Amado montrait aux jeunes juristes. Cet homme d'une grande sensibilité a toujours exprimé les idées d'un humaniste; en particulier, il a constamment manifesté sa sympathie pour le tiers monde. Au cours du débat sur la forme, code ou convention, que devaient revêtir les travaux relatifs au droit des traités, il a pris position en faveur d'une convention car, à ses yeux, c'était le seul moyen d'assurer que le droit des traités soit effectivement amélioré. Il a en outre lutté pour l'insertion de dispositions concernant le *jus cogens* et de la règle *pacta sunt servanda* dans le projet de la Commission. A la première session de la Conférence de Vienne sur le droit des traités, en 1968, Gilberto Amado a peu parlé, mais il a rompu le silence pour faire des déclarations énergiques, où il a défendu les dispositions sur le *jus cogens* que l'on attaquait alors. A la même session de la Conférence, au cours de la quatrième séance plénière, pendant laquelle la Conférence a rendu hommage à la mémoire d'Antonio de Luna, il a prononcé un discours émouvant, et M. Elias eut alors le triste pressentiment que c'était Gilberto Amado lui-même qui disait adieu à ses collègues.

47. M. Gilberto Amado n'a pas assisté à la session de la Commission en 1969. On avait eu l'intention de l'élire président à la session précédente, mais il avait fait valoir qu'en raison de son grand âge il était préférable que la Commission choisisse un membre plus jeune de l'un des pays d'Amérique latine.

48. On a parlé de ses dons de diplomatie et d'écrivain, mais c'est en qualité de juriste qu'il souhaitait laisser un souvenir, non pas, soulignait-il avec sa modestie habituelle, le souvenir d'un grand juriste, mais d'un juriste simplement. Il eût certainement été difficile de l'accuser de complaisance envers lui-même. Sa pondération, sa culture et son horreur de l'injustice lui avaient gagné l'amour et le respect de la Commission.

49. Parlant en qualité de président, M. Elias informa la Commission que M. Tabibi, empêché d'assister à la

présente séance, a adressé au secrétaire une communication écrite.

50. Dans sa communication, M. Tabibi exprime sa peine profonde devant la mort de M. Gilberto Amado, qui était pour lui non seulement un collègue, mais un grand ami et un maître. Il le connaissait depuis le début de sa propre carrière comme jeune diplomate des Nations Unies il y a plus de vingt ans. Leur amitié s'est poursuivie à la Sixième Commission, à la Commission du droit international et dans les diverses conférences de codification. M. Gilberto Amado, qui était un diplomate d'expérience, un homme d'Etat à l'esprit pratique et un juriste éminent, a toujours témoigné d'égards pour ses collègues plus jeunes des Nations Unies. C'était un homme doué d'imagination, prêt à soutenir des idées nouvelles. Il y a bien des années, M. Tabibi avait soumis à la Sixième Commission une proposition tendant à ce qu'une assistance technique fût dispensée dans le domaine du droit international. Cette proposition n'avait reçu d'appui que de M. Gilberto Amado. Joignant leurs efforts, l'un et l'autre ont finalement fait accepter cette idée, et l'assistance technique dans le domaine du droit international est maintenant une activité florissante des Nations Unies. On n'entendra plus la voix de M. Gilberto Amado à la Commission, ou dans d'autres organes des Nations Unies, mais la Commission et, notamment, ses plus jeunes membres garderont toujours le souvenir de ses éminentes qualités personnelles et de son dévouement à la cause de la codification et du développement du droit international. Les Nations Unies ont perdu un grand diplomate, le Brésil un de ses enfants les plus grands, la Commission du droit international son doyen dévoué et vénéré, et chacun de ses membres un ami véritable.

Constitution d'un comité de rédaction

51. Le PRÉSIDENT dit qu'il est proposé de constituer un comité de rédaction composé de douze membres qui seraient le Premier Vice-Président, le Rapporteur général et les membres de la Commission dont les noms suivent : M. Ago, M. Castrén, M. Castañeda (ou en son absence, le Deuxième Vice-Président, M. Albónico), M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Ruda, M. Uster et sir Humphrey Waldock.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 17 h 25.

1047^e SÉANCE

Mardi 12 mai 1970, à 10 h 10

Président : M. Taslim O. ELIAS

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Érian, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

**Relations entre les États
et les organisations internationales**

(A/CN.4/221 et Add. 1; A/CN.4/227
et Corr. 1 français seulement, 2 et 3 français seulement)

[point 2 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1045^e séance)

ARTICLE 51 (Etablissement de missions d'observateurs permanents) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 51.

2. M. AGO reconnaît que la règle à poser doit être assez simple et qu'elle doit viser les cas normaux. Cependant, la situation des observateurs a quelque chose d'exceptionnel, car il est rare qu'un État ne puisse pas ou ne veuille pas être membre d'une organisation internationale à caractère universel; de plus, la Commission doit poser une règle qu'il ne soit pas nécessaire d'enfreindre dans des cas spéciaux. Pour M. Ago, la Commission n'est pas obligée de trancher la question de savoir si les États non membres d'une organisation ont ou non un « droit » d'établir auprès de celle-ci des missions permanentes d'observateurs; c'est pourquoi il propose au Rapporteur spécial une solution qui consisterait à combiner la règle de l'article 51 avec celle de l'article 52, en évitant de parler de ce « droit ». Il serait possible d'adopter la formule suivante :

Les missions permanentes d'observateurs établies par des États non membres d'une organisation auprès de celle-ci ont pour fonction principale d'assurer la liaison voulue entre l'État d'envoi et l'organisation.

3. Cette formule suffirait, car elle permettrait implicitement d'établir des missions permanentes d'observateurs sans mentionner un problème théoriquement et politiquement délicat, mais pratiquement peu important.

4. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que l'article 51 est l'une des dispositions les plus difficiles de la troisième partie, parce qu'il pose d'importants problèmes politiques. Le premier est la question de l'universalité, qui est venue au premier plan pendant les travaux de la Commission sur le droit des traités. Une autre question est celle de savoir si un État non membre d'une organisation a le droit ou la faculté d'envoyer une mission d'observation.

5. La majorité des États auraient beaucoup de peine à accepter l'article 51 dans sa forme actuelle, qui insiste davantage sur ce que l'État d'envoi peut faire que sur les droits et prérogatives de l'organisation pour décider si elle recevra une mission.

6. Il ressort du commentaire qu'une mission d'observation n'a pas besoin de lettres de créance. Le fait que la prise de contact avec l'organisation sera donc non officielle rendra difficile aux États d'accepter l'idée d'un accès sans restriction de la mission aux travaux de l'organisation.

7. Si l'on doit conserver l'article 51, il faudra y inscrire une clause restrictive touchant le consentement de l'organisation. Il ne suffit pas de faire valoir que, conformément à l'article 3, les dispositions de l'article 51 ne s'appliquent que compte tenu des règles pertinentes de l'organisation: ces règles peuvent être muettes sur ce point et, pour couvrir cette hypothèse, il faut garantir le droit, pour l'organisation, d'accepter ou de refuser une mission d'observation.

8. Une autre possibilité est celle que suggère M. Ago, qui consiste à réunir les articles 51 et 52 de manière à éviter de se prononcer sur la question de savoir si l'État d'envoi a un droit en la matière.

9. M. YASSEEN dit que le débat qui vient d'avoir lieu a été très utile, car il a permis de clarifier certaines questions; il apparaît en effet que le droit d'établir une mission permanente auprès d'une organisation internationale découle directement de la qualité de membre de cette organisation; de même, le droit d'établir des missions d'observateurs doit découler de la qualité d'observateur. Cependant, alors que la Charte des Nations Unies et les statuts des autres organisations internationales définissent les conditions à remplir pour être admis comme membre de ces organisations, il n'existe pas de dispositions comparables en ce qui concerne les observateurs. Il faudrait donc que chaque organisation internationale prenne la décision d'admettre tel ou tel pays en qualité d'observateur, afin que cette qualité soit opposable à l'organisation; dès lors, ce pays aurait automatiquement le droit d'établir une mission permanente d'observateurs.

10. M. CASTRÉN estime que la proposition de M. Ago, si ingénieuse soit-elle, a le défaut de laisser sans réponse une question extrêmement importante, celle de savoir si les États non membres d'une organisation ont ou non le droit d'établir des missions permanentes d'observateurs auprès de cette organisation et si ce droit est absolu ou relatif. Le débat a montré que sur ce point les opinions sont très partagées. Or, l'absence de pratique oblige à combler cette lacune. En conséquence, M. Castrén ne peut donner son appui à la proposition de M. Ago.

11. M. AGO considère que l'on peut se passer de l'article 51, car dans la pratique le problème des observateurs ne soulève jamais de très grosses difficultés; dès lors, il paraît justifié de laisser cette pratique évoluer, sans trop s'interroger sur le « droit » des États non membres d'établir des missions permanentes d'observateurs. A vouloir trop faire, la Commission risque de s'enliser.

12. M. REUTER fait observer que M. Ago met la Commission devant une alternative: soit elle veut résoudre le problème posé, soit elle veut ne pas le résoudre. Or, M. Ago n'a pas parlé du paragraphe 2 de l'article 52, qui soulève le même problème; dès lors, si l'on veut respecter la logique du raisonnement de M. Ago, il convient de donner une forme passive à ce paragraphe 2 de façon à lui faire dire: « D'autres fonctions peuvent également être confiées aux missions permanentes d'observateurs... »

13. M. OUCHAKOV estime nécessaire de conserver deux articles distincts, le premier, l'article 51, énonçant le principe selon lequel les Etats non membres peuvent établir des missions permanentes d'observateurs et le deuxième, l'article 52, énonçant les fonctions de ces missions. Il estime du reste, à cet égard, qu'il conviendrait de dresser une liste assez précise de ces fonctions, comme on l'a fait à l'article 7 du projet pour les fonctions des missions permanentes¹.

14. M. USTOR dit que la question est étroitement liée avec le principe de l'universalité et avec la définition d'une organisation de caractère universel; par conséquent, elle est également liée au problème de la participation aux traités multilatéraux.

15. De l'avis de M. Ustor, le principe de l'égalité souveraine des Etats exige que tous les Etats aient le droit de se prononcer sur les questions d'intérêt universel et qu'ils puissent tous être parties aux traités multilatéraux généraux. Comme l'acte constitutif d'une organisation internationale de caractère universel est un traité multilatéral général, tous les Etats ont le droit d'être parties à ce traité et de devenir membres de l'organisation.

16. Lorsque l'on crée une organisation internationale pour organiser certaines activités à l'échelon mondial, elle doit être constituée de manière telle qu'aucun Etat ne se voie interdire d'en devenir membre. Bien entendu, l'acte constitutif peut poser des conditions particulières, mais ces conditions ne peuvent exclure aucun Etat pour des motifs qui ne soient pas rationnels.

17. Le devoir des Etats de coopérer les uns avec les autres est un principe inscrit dans la Charte et il doit être appliqué lorsqu'il s'agit des organisations internationales. Le projet d'article 51 rédigé par le Rapporteur spécial est tout à fait conforme à ce principe. Si un Etat ne peut pas ou ne veut pas devenir membre d'une organisation de caractère universel, il doit avoir le droit d'assurer une liaison permanente avec cette organisation. Les dispositions de l'article 51 s'entendent, bien entendu, sous réserve de celles de l'article 3², en vertu duquel une organisation peut soumettre l'établissement d'une mission permanente d'observation à son consentement exprès; mais ce consentement ne saurait être refusé que pour des raisons sérieuses et devrait être donné de manière non discriminatoire.

18. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) constate que l'utile et large échange de vues qui vient d'avoir lieu a posé, entre autres questions, celle du principe de l'universalité que l'article 51 vise à reconnaître en tant que règle générale ou supplétive.

19. Certaines objections soulevées étaient de caractère général et avaient trait à des questions telles que celle de la situation des missions d'observation; on s'est notamment demandé s'il existe une règle de droit coutumier en ce qui concerne ces missions. Etant donné que la pratique des Nations Unies en la matière ne date que d'une vingtaine d'années, il est évidemment

trop tôt pour parler d'une coutume établie. C'est pourquoi M. El-Erian hésiterait à parler d'un droit de l'Etat d'envoi ou d'une obligation de l'organisation. Dans son projet sur les relations et immunités diplomatiques, la Commission avait pris soin de ne pas parler du droit d'établir une mission³. Plusieurs membres ont adopté la même attitude lors de l'examen de l'article 6 sur l'établissement des missions permanentes⁴. Il est significatif que certains de ces membres fassent maintenant une distinction entre ce qu'ils appellent le droit d'un Etat membre d'établir une mission permanente et la situation d'un Etat non membre désireux d'établir une mission d'observation.

20. Certaines des questions qui ont été posées au cours de la discussion, par exemple celle de l'expulsion d'un Etat et celle du retrait d'un Etat, ont en réalité trait à l'application de la règle formulée à l'article 51, et non pas à la règle même. Il ne faut pas oublier que les organisations internationales comportent les organes voulus pour traiter de ces questions. L'article 4 de la Charte des Nations Unies ne résout pas par lui-même tous les problèmes que pose l'admission comme membre des Nations Unies; à chaque session de l'Assemblée générale, il est créé une Commission de vérification des pouvoirs et, lorsque plusieurs entités prétendent représenter un Etat Membre, cette Commission fait rapport à l'Assemblée générale. Les difficultés qui se présentent au sujet des Etats membres peuvent aussi surgir au sujet des Etats non membres qui envoient des missions d'observation.

21. M. TSURUOKA a dit qu'il était difficile de parler des règles pertinentes de l'organisation vu que le commentaire de l'article 51 montre qu'il n'y a pas de règles précises. En fait, il existe des missions permanentes d'observation tant au siège des Nations Unies qu'à Genève. A New York, la Cour Suprême de l'Etat a reconnu le caractère représentatif des observateurs permanents (A/CN.4/227, commentaire de l'article 61, par. 4) et, à Genève, ces observateurs jouissent *de facto* des mêmes privilèges que les représentants permanents.

22. La pratique suivie tant à New York qu'à Genève montre donc que les observateurs permanents ont un statut juridique. La troisième partie a surtout pour objet de définir plus clairement leur situation juridique.

23. Sir Humphrey WALDOCK a dit au contraire que l'article 51 était en opposition avec le mémorandum de 1962⁵ du Conseiller juridique et, notamment, avec la politique générale des Nations Unies telle qu'elle est exposée dans ce document. Cependant, il faut distinguer entre la politique générale d'une organisation et certaines pratiques discriminatoires. Sir Humphrey Waldock a inscrit, dans son projet de 1962 sur le droit des traités⁶, des articles sur la participation et il y faisait mention de la notion de « traité multilatéral général », s'opposant par là à certaines pratiques de

¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 207.

² *Ibid.*, p. 205.

³ *Op. cit.*, 1958, vol. II, p. 93, art. 2.

⁴ *Op. cit.*, 1968, vol. I, p. 36 et suiv. et vol. II, p. 206 et 207.

⁵ *Op. cit.*, 1967, vol. II, p. 206, par. 169.

⁶ *Op. cit.*, 1962, vol. II, p. 31 et suiv.

l'Organisation des Nations Unies. M. El-Erian et beaucoup d'autres représentants ont regretté que ces dispositions aient été supprimées pour permettre un accord sur la Convention relative au droit des traités.

24. L'article 51 ne vise pas à résoudre des questions touchant au droit interne de l'organisation en cause, ni à indiquer à l'organisation quels organes elle doit faire intervenir. L'article a pour objet de dire que, compte tenu de la définition des « organisations internationales de caractère universel » donnée à l'alinéa *b* de l'article premier, l'organisation ne doit pas prendre de mesures discriminatoires à l'égard de certains Etats. Dire cela ne préjuge en rien du droit pour une organisation de créer ses propres organes.

25. La question de la situation de l'organisation intéressée et la question de savoir si les organisations internationales deviendront parties au projet de convention ont été déjà posées par M. Tammes à la session précédente, au cours de l'examen de l'article 22 (Facilités en général)⁷. Comme il est dit au paragraphe 2 du commentaire de cet article, 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. Cette remarque vaut toujours.

26. On a dit que la situation des micro-Etats était une question qui ne relevait pas de la compétence de la Commission. La mention qui est faite de ces Etats au paragraphe 4 du commentaire des articles 51 et 52 n'était conçue que comme un exemple de l'un des buts possibles du recours aux services d'observateurs permanents ; elle ne préjuge en rien la solution du problème par le Conseil de sécurité. Néanmoins, pour éviter tout malentendu, il serait peut-être préférable de supprimer cet exemple.

27. On a posé la question du critère à appliquer pour déterminer ce qu'est un « Etat non membre ». C'est là évidemment une question plus difficile que celle qui consiste à déterminer en quoi consiste un Etat membre, puisque la question de l'appartenance à une organisation est traitée dans l'acte constitutif de cette organisation. L'article 51 a pour objet d'énoncer la règle générale ; c'est aux organes appropriés de l'organisation intéressée qu'il appartient de décider comment lui donner effet. Chaque organisation créera le dispositif dont elle a besoin. Par exemple, il n'est pas nécessaire de prévoir le cas d'un Etat qui a été expulsé d'une organisation ; une telle mesure ne sera prise que pour des raisons très graves et il est tout à fait inconcevable qu'en pareil cas l'Etat expulsé demande à conserver une mission permanente d'observation. Si pareille question se posait jamais, l'organisation créerait le dispositif nécessaire pour la régler.

28. Avant que M. Ago n'ait proposé de fondre en un seul les articles 51 et 52, il existait au sein de la Commission un accord général sur la nécessité de faire figurer dans le projet un article sur l'établissement des

missions permanentes d'observation. La majorité des membres était également favorable à l'adjonction d'une clause restrictive qui mettrait en relief la différence très réelle qui existe entre la situation d'un Etat membre et celle d'un Etat non membre. On a dit que l'objet de cette clause devrait être de prévoir que le consentement de l'organisation était exigé. M. El-Erian n'est pas favorable à cette solution, qui soulèverait des difficultés d'interprétation en ce qui concerne l'article 6. Comme l'article 6 ne dit rien du consentement de l'organisation, on pourrait soutenir qu'un Etat membre est en droit d'établir une mission permanente même sans le consentement de l'organisation. Il faudrait aussi prendre en considération le cas de l'Etat hôte ; par exemple, il n'y a pas de mission permanente auprès de la Commission économique pour l'Afrique à Addis Abeba et il est évident qu'un Etat membre ne pourrait contraindre le Gouvernement éthiopien à accueillir une mission de ce genre.

29. M. EL-ERIAN approuverait l'insertion dans le texte d'un renvoi aux règles des articles 3 et 4, étant bien entendu que les règles pertinentes de l'organisation comprennent aussi la pratique de cette organisation. Evidemment, même sans ce renvoi, les dispositions de l'article 51 resteraient subordonnées aux dispositions des articles 3 et 4, mais le fait de le dire en termes exprès mettrait en relief la différence entre les Etats membres et les Etats non membres.

30. Le premier sentiment de M. El-Erian devant la proposition de M. Ago était que celle-ci présentait un certain intérêt, bien qu'elle revienne à supprimer l'article sur l'établissement des missions permanentes d'observation. Elle aurait l'avantage de ne pas préjuger la situation du point de vue juridique. Cependant, à moins que les membres de la Commission n'aient modifié leur position, M. El-Erian conclut que la majorité est favorable au maintien de l'article 51, assorti d'une clause restrictive.

31. L'objection selon laquelle les articles 3 et 4 n'apportent pas une garantie suffisante n'a pas ébranlé la position de M. El-Erian : il n'est pas de clause de sauvegarde qui couvre toutes les situations concevables. Tout ce que l'on peut faire est de poser la règle générale en l'assortissant de clauses générales de sauvegarde.

32. Sir Humphrey WALDOCK remercie le Rapporteur spécial de ses explications qui n'ont toutefois pas dissipé ses réticences quant à la manière d'aborder la question dans l'article 51.

33. Il semble ressortir clairement de tout l'exposé du Rapporteur spécial que l'élément de consentement est nécessaire. Reconnaître qu'une organisation doit diriger elle-même ses affaires et prendre elle-même ses décisions en ce qui concerne les observateurs permanents implique l'existence d'un élément de consentement, le besoin d'une certaine réciprocité.

34. Ce que sir Humphrey Waldock et certains autres membres de la Commission s'efforcent présentement de faire, c'est de protéger le droit de l'organisation de prendre elle-même ses dispositions et ses décisions et c'est la raison pour laquelle il juge impossible d'accepter l'article sous sa forme actuelle.

⁷ *Op. cit.*, 1969, vol. I, p. 17-18, par. 10 à 13.

35. Les termes utilisés dans l'article 51 sont ceux qui sont communément employés dans toutes les conventions, pour énoncer un droit. Il est donc nécessaire de préciser que ces dispositions sont soumises au consentement de l'organisation. Une telle clause ne diminuerait en rien l'intérêt du principe de l'universalité.

36. A son avis, la solution logique de ce problème consiste à ajouter les mots proposés par M. Castrén. S'il s'avère impossible de parvenir à un accord assez large au sein de la Commission, la proposition de M. Ago offre un moyen acceptable d'échapper à la difficulté; elle aura en outre l'avantage de rendre la règle applicable également aux organisations n'ayant pas un caractère universel.

37. Les vues de sir Humphrey Waldock n'ont pas été modifiées par l'opinion selon laquelle il pourrait être nécessaire de réexaminer l'article 6, si le principe du consentement était incorporé dans l'article 51. Il faut donc trouver la juste formulation; si cela a pour effet de soumettre l'article 6 à un nouvel examen, il n'y voit, quant à lui, aucune objection.

38. A son avis, le problème ne saurait être résolu par l'insertion dans l'article 51 d'un renvoi aux règles pertinentes de l'organisation, car il pourrait fort bien se présenter des cas où ces règles n'existent pas. Il est indispensable de souligner l'élément de consentement et de réciprocité précisément parce que de telles éventualités sont possibles.

39. M. CASTRÉN remercie le Rapporteur spécial de ses explications fort claires mais regrette que, tout en acceptant de modifier la formulation de l'article 51, il ait opté pour la solution préconisée par la minorité et non pour l'idée, défendue par la majorité, que le consentement de l'organisation est nécessaire. Le Rapporteur spécial a toutefois reconnu qu'il y a une différence entre les relations qu'entretiennent avec l'organisation les Etats membres, d'une part, et les Etats non membres, d'autre part; la Commission peut donc modifier l'article 51 en toute quiétude sans craindre que l'interprétation de l'article 6 n'en souffre puisque les deux articles ne traitent pas de la même question.

40. M. YASSEEN dit que la difficulté avec laquelle la Commission est aux prises vient de ce qu'il y a une certaine confusion entre la possibilité pour un Etat non membre d'établir une mission permanente d'observateurs et la possibilité pour cet Etat d'avoir le caractère d'observateur. Or, il s'ébauche, à l'heure actuelle, une nouvelle catégorie d'Etats, la catégorie des observateurs. Lorsque la Commission a adopté l'article 6, qui est applicable aux Etats membres, elle n'a pas abordé la question de savoir comment un Etat devient membre de l'organisation, question qui n'entre pas dans le sujet sur lequel porte le projet d'articles. Il devrait en être ainsi en ce qui concerne les observateurs, le droit d'établir une mission permanente d'observation n'étant reconnu qu'aux Etats qui ont le caractère d'observateurs. Il conviendrait donc, pour sortir de l'impasse, de réserver la question de savoir quel Etat peut être observateur et qui doit en décider, en disant, par exemple :

« Tout Etat qui a le caractère d'observateur auprès d'une organisation internationale peut établir, etc... »

41. M. NAGENDRA SINGH se déclare fervent adepte du principe de l'universalité des organisations internationales selon lequel tout Etat souverain aurait le droit d'être représenté dans ces organisations, soit en qualité de membre, soit en qualité d'observateur. Il faut malheureusement admettre que ce droit n'existe pas dans la pratique actuelle. Pour sa part, M. Nagendra Singh connaît le cas de l'Etat du Bhoutan qui s'est vu refuser son admission à l'Union postale universelle tandis que l'Inde, de son côté, après avoir ratifié la Convention de l'OMCI, n'y a pas été admise comme membre mais seulement en qualité d'observateur. La raison en a été que le Gouvernement indien avait assorti sa ratification d'une déclaration selon laquelle, à son sens, la Convention ne considère pas l'aide aux transports maritimes nationaux comme une discrimination, déclaration qui a été interprétée par l'OMCI comme l'expression d'une réserve. L'affaire a été finalement soumise à l'Assemblée générale des Nations Unies; celle-ci a décidé que l'acceptation, par l'Inde, de la Convention de l'OMCI était parfaite; en effet, cette acceptation était assortie d'une déclaration, mais non pas d'une réserve. Dans cette condition, il est clair, car c'est un principe de la *lex lata*, que les organisations internationales sont actuellement libres d'admettre ou de rejeter la demande d'admission, sans parler de l'envoi d'une mission d'observateurs, dont elle est saisie par un Etat souverain, quelque regrettable que cela puisse être *de lege ferenda*. M. Nagendra Singh craint donc qu'on ne puisse éviter de mentionner d'une manière ou d'une autre le consentement de l'organisation dans l'article 51, si le travail de rédaction se fonde sur des considérations *de lege lata*.

42. M. BEDJAOUI dit que la Commission examine une question difficile, dont les aspects politiques évidents l'empêchent de se mettre d'accord sur une formulation juridique. Trois positions semblent se dégager des débats : certains voudraient que le consentement exprès de l'organisation soit requis pour qu'un Etat non membre établisse une mission permanente d'observateurs ; d'autres, dont M. Ago, voudraient éluder la difficulté par le silence; enfin, le Rapporteur spécial et certains autres estiment, et M. Bedjaoui partage cette opinion, que l'établissement d'une mission permanente d'observateurs est un droit conféré à un Etat. La Commission a à une occasion insisté sur l'universalité des organisations internationales. S'il est vrai que le droit des Nations Unies impose des conditions d'admission à l'organisation qui ont connu malheureusement, dans la pratique, des interprétations à caractère politique, il faut bien souligner que le but de l'Organisation est l'universalité, faute de quoi on continuera de pratiquer une discrimination entre les Etats et on en reviendra à une communauté internationale fermée.

43. Par ailleurs, il y a lieu d'établir une distinction très nette entre les conditions d'admission des Etats membres et l'envoi d'une mission permanente d'observateurs par un Etat non membre. Le statut d'observateur est un statut relativement inférieur, qui n'entraîne ni les mêmes droits ni les mêmes obligations que le statut de

Membre et qui est par conséquent d'autant plus conciliable avec la notion d'universalité. M. Bedjaoui ne peut accepter que l'on exige le consentement exprès de l'organisation, car cela risque, en pratique, de faire assimiler l'envoi d'une mission d'observateurs à l'admission des Etats membres et pourrait laisser supposer un vote formel, sans fondement dans la pratique. Il pourrait à la rigueur se rallier à la proposition de M. Ago, bien qu'elle n'indique pas comment les observateurs seront établis, mais il préférerait, si le texte du Rapporteur spécial n'était pas accepté, une formule plus descriptive prévoyant que les Etats non membres peuvent établir des missions permanentes d'observateurs « par accord conclu avec l'Organisation », expression visant non point un agrément politique de l'organisation, mais simplement l'instrument par lequel la mission est accréditée. M. Bedjaoui entend bien qu'il faille protéger les intérêts de l'organisation, mais il voit mal quels seraient les intérêts d'une organisation qui se refuserait à l'universalité.

44. M. ROSENNE dit que le débat a montré que les observateurs et les missions permanentes d'observateurs risquaient d'être classés en de trop nombreuses catégories. Dans la pratique actuelle des Nations Unies par exemple, il existe à la fois des missions permanentes d'observateurs attachés à l'organisation elle-même et des observateurs attachés à des organes de composition limitée comme le Conseil économique et social. Les observateurs de cette dernière catégorie sont généralement envoyés par des Etats membres, mais pourraient exceptionnellement provenir d'autres Etats. La pratique des Nations Unies n'est en aucune manière uniforme; certains Etats peuvent être représentés au Conseil de sécurité, sans être admis à y voter, par exemple, mais ne sont pas considérés comme des observateurs sur le plan technique. En conséquence, il est nécessaire de distinguer soigneusement entre les différentes catégories.

45. On a laissé entendre que l'admission de missions permanentes d'observateurs auprès des Nations Unies et d'autres organes internationaux n'était pas subordonnée à un vote formel, mais la raison en est certainement que, sur le plan technique, ces missions n'ont aucun statut juridique. Ainsi que l'a souligné M. Rosenne à une séance antérieure, tous les privilèges et facilités dont elles jouissent ont été accordés par l'organisation ou par l'Etat hôte, par pure faveur⁸. La Commission ne devrait donc pas oublier que, si elle essayait, dans l'article 51, d'aller au-delà de ce qui est autorisé par la pratique actuelle, cela pourrait avoir pour résultat, entre autres conséquences, d'introduire plus de formalisme dans la procédure d'admission, ceci pouvant à son tour aboutir à l'apparition de nouveaux types de représentation pour les Etats non membres.

46. La suggestion de M. Ago selon laquelle les articles 51 et 52 devraient être fondus en un seul n'est pas dénuée de valeur; mais, même si elle était retenue, M. Rosenne est d'avis que l'article, sous sa forme définitive, devait faire mention du consentement, sous telle ou telle forme, de l'organisation.

47. Enfin, bien qu'il reconnaisse que la rédaction de l'article 51 ne soit nullement une tâche aisée, il est convaincu que la situation générale sera plus claire lorsque la Commission aura examiné l'article 52. Il propose donc de renvoyer, pour l'instant, l'article 51 au Comité de rédaction.

48. M. OUCHAKOV est d'avis que le principe de la protection des droits de l'organisation, que certains ont invoqué pour restreindre la portée de l'article 51, est établi assez clairement dans les articles 3 et 4 et même dans l'article 5. A supposer que la protection ainsi prévue soit insuffisante, on peut se demander de quoi et de qui il y a lieu de les protéger. C'est à croire qu'on cherche à les défendre contre le principe de l'universalité des organisations internationales et contre le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats, y compris des Etats non membres. La proposition du Rapporteur spécial vise au contraire à protéger l'égalité souveraine des Etats non membres et leur droit à être représentés auprès des organisations internationales de caractère universel. La discussion porte en réalité sur le choix entre ces deux conceptions.

49. M. REUTER dit qu'il faut penser avant tout à la situation de l'Etat hôte ou des Etats qui auront à appliquer la convention et voir les choses de façon très concrète pour aboutir à un texte qui garantisse aux agents des missions permanentes d'observateurs qu'établiront les Etats non membres des droits bien établis à l'égard des Etats qui reconnaîtront les privilèges et immunités des observateurs. Certes, le souci de ceux qui souhaitent proclamer clairement et fermement le principe de l'universalité est bien compréhensible. Tous distinguent entre le principe et ses modalités d'application; mais ce n'est pas cette distinction qui permettra de résoudre le problème, car c'est précisément à propos de la mise en œuvre pratique que se pose la question de principe.

50. Pour ce qui est du principe, M. Reuter convient qu'il n'est pas possible de prendre, en matière d'universalité, une position plus stricte à l'égard des observateurs qu'à l'égard de l'admission à l'organisation. Faute d'être sûr que ce principe puisse faire l'objet d'un article ou d'une déclaration dans le commentaire et qu'une telle solution donne satisfaction à ceux qui souhaitent le proclamer, il estime qu'il serait plus sage de suspendre provisoirement le débat sur l'article 51, qu'on pourrait sans inconvénient renvoyer au Comité de rédaction, et d'aborder la question de l'application pratique, qui va se poser dans tous les articles. C'est pour sauvegarder les droits des observateurs que la Commission élabore une convention et il convient de bien établir leur statut, notamment à l'égard des tribunaux. Ce n'est qu'après avoir examiné les diverses questions concrètes qui se posent que la Commission sera à même de juger des concessions qu'il sera possible de faire en ce qui concerne l'article 51 et de la nécessité d'énoncer le principe de l'universalité sous une forme ou sous une autre dans les textes qu'elle élabore.

51. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 51 au Comité de rédaction, en le priant de tenir compte des observations formulées pen-

⁸ Voir 1045^e séance, par. 31.

dant le débat et dans l'exposé récapitulatif du Rapporteur spécial, sans préjudice de la décision finale quant à la fusion éventuelle de cet article avec l'article 52.

52. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) appuie la proposition.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

La séance est levée à 13 h 35.

1048^e SÉANCE

Mercredi 13 mai 1970, à 10 h 10

Président : M. Taslim O. ELIAS

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

Relations entre les États et les organisations internationales

(A/CN.4/221 et Add. 1; A/CN.4/227
et Corr. 1 français seulement, 2 et 3 français seulement)

[point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE 52

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 52 qui figure dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/227).

2. Article 52

Fonctions d'une mission d'observateurs permanents

1. La principale fonction d'une mission d'observateurs permanents consiste à assurer la liaison nécessaire entre l'État d'envoi et l'Organisation.

2. Les missions d'observateurs permanents peuvent également accomplir, *mutatis mutandis*, d'autres fonctions des missions permanentes parmi celles qui sont énoncées à l'article 7.

3. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial), présentant l'article 52, dit que si les missions permanentes d'observateurs ont pour principale fonction d'assurer la liaison nécessaire entre l'État d'envoi et l'organisation, elles peuvent aussi remplir, à titre exceptionnel, certaines fonctions d'une mission permanente, comme il est indiqué au paragraphe 6 du commentaire. On en trouve un exemple intéressant dans l'invitation qui a été adressée par la Sixième Commission à la mission permanente d'observateurs de la Suisse à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale.

4. M. TAMMES dit que la question qui se pose à lui au sujet du paragraphe 2 de l'article est de savoir qui détermine les autres fonctions des missions permanentes que peuvent remplir les missions permanentes d'observateurs. Il semble évident que ces fonctions doivent être déterminées par l'organisation elle-même; or, dans sa rédaction actuelle, le paragraphe 2 donnerait à l'État d'envoi une certaine liberté de choix parmi les fonctions de la mission permanente qui sont énumérées à l'article 7¹, dans la mesure où elles ne sont pas régies par la pratique ou par les règles de l'organisation. Peut-être serait-il préférable de se borner à renvoyer à l'article 7 et de permettre aux missions d'observateurs de remplir toutes les fonctions par lesquelles elles peuvent contribuer aux travaux de l'organisation, sous réserve bien entendu des règles de l'organisation et des dispositions de l'article 3². De l'avis de M. Tammes, un régime aussi libéral n'aurait pas d'inconvénients. Certains exemples ont été donnés par le Rapporteur spécial au paragraphe 6 de son commentaire; M. Tammes appelle aussi l'attention de la Commission sur l'article 30 du Règlement intérieur de la Conférence générale de l'Agence internationale de l'énergie atomique, où il est dit : « Les représentants d'États Membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée, mais non membres de l'Agence, sont invités à assister à la Conférence générale et peuvent participer, sans droit de vote, aux débats sur les questions qui intéressent directement lesdits États. »

5. M. CASTRÉN dit que le Rapporteur spécial a eu raison d'inclure dans son projet une disposition relative aux fonctions des missions permanentes d'observateurs. C'est à fort juste titre qu'il a souligné au paragraphe 6 du commentaire que ces fonctions n'étaient pas identiques à celles des missions permanentes d'États membres, mais on peut alors lui reprocher de vouloir suivre de trop près, à l'article 52, les dispositions de l'article 7 du projet auquel il renvoie *mutatis mutandis*. Par ailleurs, la principale fonction d'une mission permanente d'observateurs ne consiste pas, comme il est dit au paragraphe 1 de l'article 52, à assurer la liaison nécessaire entre l'État d'envoi et l'organisation, mais bien, comme le prévoit l'alinéa *d* de l'article 7, à s'informer, dans l'organisation, des activités et de l'évolution des événements et à faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État d'envoi. Cette fonction devrait donc être mentionnée au paragraphe premier de l'article 52.

6. Quant au paragraphe 2, son libellé est par trop général et imprécis. En effet, une simple référence, *mutatis mutandis*, à l'article 7 peut être source de confusion, les fonctions qui sont énoncées dans cet article n'étant pas applicables comme telles aux missions permanentes d'observateurs, notamment celle qui fait l'objet de l'alinéa *e*. De même, une mission permanente d'observateurs ne saurait poursuivre des négociations au sein de l'organisation, comme le prévoit l'alinéa *c* de l'article 7, mais seulement avec elle, puisque, comme le Rapporteur spécial l'a d'ailleurs lui-même

⁹ Pour la suite des débats, voir la 1 061^e session, par. 56.

¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 207.

² *Ibid.*, p. 205.