



NATIONS UNIES
ASSEMBLEE
GENERALE



11 1970
Distr.
LIMITEE
A/CN.4/L.151
3 juin 1970
FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
Vingt-deuxième session
4 mai - 10 juillet 1970

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
Abdullah El Erian, Rapporteur spécial

1. Les Etats membres des organisations internationales demandent très souvent à participer en qualité d'observateurs aux travaux d'un organe dont ils ne sont pas membres : en tant qu'observateurs, ils peuvent faire des déclarations mais ne participent pas au vote. Des Etats non membres demandent aussi parfois à être admis en qualité d'observateurs à une réunion d'un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une telle organisation, auxquelles ils n'ont pas été invités ou auxquelles ils préfèrent assister simplement en qualité d'observateurs.

2. L'étude du Secrétariat^{1/} 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

^{1/} Annuaire de la Commission du droit international, 1967, Vol. II (document A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2).

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 de l'Organisation mondiale de la Santé, lorsqu'un Etat demande à être admis comme membre de l'Organisation, en vertu de l'article 6 de l'Acte constitutif de l'Organisation mondiale de la Santé, il peut, conformément à l'article 46 du règlement intérieur de l'Assemblée de l'Organisation mondiale de la Santé, nommer un observateur qui peut assister à toute séance publique de l'Assemblée de la Santé ou de ses commissions principales et peut également, sur invitation du Président et avec l'agrément de l'Assemblée de la Santé 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 l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a adopté certains principes en ce qui concerne l'octroi du statut d'observateur à des représentants de pays non membres. L'appendice C du rapport de la neuvième session de la Conférence de la FAO est ainsi conçu :

- "1. 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
- ..."

Le règlement intérieur de la Conférence générale de l'Agence internationale de l'énergie atomique contient une disposition concernant les observateurs temporaires d'Etats non membres (article 30). L'alinéa a) (viii) de la section 27 de l'article XI de l'Accord entre l'Agence et l'Autriche relatif au siège^{2/} stipule, en ce qui concerne les

^{2/} Nations Unies, Recueil des traités, vol. 339, page 111.

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 sur 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. Quant à l'Organisation internationale du Travail, les Etats non membres peuvent, à la suite d'une invitation émanant du Conseil d'administration de l'OIT, désigner à titre temporaire des observateurs à la Conférence internationale du Travail ou aux conférences régionales (voir paragraphe 3e) de l'article 2 du Règlement de la Conférence internationale du Travail et le paragraphe 7 de l'article 10 des règles concernant les pouvoirs, fonctions et procédures des conférences régionales).

3. Il convient de faire observer, que, tandis que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946^{3/} parle des "représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies et aux conférences convoquées par les Nations Unies" (article IV, section 11), certains accords particuliers conclus ultérieurement entre les Nations Unies et les Etats hôtes de certaines commissions des Nations Unies emploient l'expression "représentants des gouvernements participant aux travaux de ... ou à toutes conférences qui seraient convoquées par ..." (Exemples : Section 10 a) de l'article V de l'Accord entre les Nations Unies et l'Ethiopie relatif au siège de la Commission des Nations Unies pour l'Afrique, signé à Addis Abéba le 18 juin 1958^{4/}; section 15 de l'Article VI de l'Accord entre les Nations Unies et le gouvernement thaïlandais relatif au siège de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient en Thaïlande, signé à Genève le 26 mai 1954^{5/}).

4. Il n'y a guère de divergences de vues sur la nécessité de traiter dans le cadre du présent sujet la question des privilèges et immunités des délégations à des conférences convoquées par les organisations internationales. La section 11 de l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies stipule que les représentants aux "conférences convoquées par les Nations Unies" jouissent des mêmes privilèges et immunités que ceux que la Convention accorde aux représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies. Comme l'a signalé

3/ Ibid, vol. 1, page 15.

4/ Ibid, vol. 317, page 101.

5/ Ibid, vol. 260, page 35.

fort justement le premier Rapporteur spécial sur les missions spéciales (M. Sandström), une conférence convoquée par l'Organisation des Nations Unies constitue en quelque sorte un prolongement des activités de l'ONU et l'on peut soutenir qu'elle devrait être régie par les mêmes règles que la réunion d'un organe de l'ONU^{6/}.

Dans son premier rapport, le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales (M. Bartoš) déclarant ce qui suit :

Etant donné la pratique, très répandue et presque universellement adoptée de nos jours, selon laquelle la condition de telles délégations et de tels délégués, [c'est-à-dire à des conférences convoquées par les organisations internationales] est déterminée d'avance soit par les règles de l'organisation convocatrice, soit par l'acte de convocation et que, dans ce cas, les délégations et les délégués à de telles réunions ont simultanément un rapport juridique avec l'organisation convocatrice et avec les Etats participants, nous sommes d'avis que la situation de ces délégations et délégués pourrait être réglée dans le cadre des règles juridiques sur les relations, entre les Etats et les organisations internationales, bien que ces délégations soient essentiellement identiques à celles qui prennent part aux conférences et congrès tenus en dehors de ces organisations.^{7/}

Toutefois, pour ce qui est des conférences qui ne sont pas convoquées par des organisations internationales, la question a donné lieu à quelques divergences d'opinions. Le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales avait soulevé le problème dans son premier rapport^{8/} et avait exprimé l'avis que la situation des délégations et délégués aux conférences convoquées par les Etats (un ou plusieurs) en dehors des organisations internationales était assimilable, sous tous les aspects, à la condition des missions spéciales.

A la suite d'un bref examen de cette question à sa seizième session, en 1964, la Commission a abouti à la conclusion suivante, exposée dans un paragraphe cité dans son rapport sur les travaux de ladite session :

6/ Annuaire de la Commission du droit international, 1960, vol. II, p. 106 (document A/CN.4/129, par. 41).

7/ Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, p. 75 (document A/CN.4/166, par. 21).

8/ Ibid, p. 222 (document A/5809, par. 33).

A cette même session [session de 1960], la Commission avait aussi décidé de ne pas traiter des privilèges et immunités des représentants aux congrès ou conférences dans l'étude des missions spéciales, en raison du lien qui existe entre la question des conférences diplomatiques et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Au cours de la présente session [1963], la question a été soulevée à nouveau, tout particulièrement en ce qui concerne les conférences convoquées par des Etats. La plupart des membres ont estimé, toutefois, que pour le moment le mandat du Rapporteur spécial ne devrait pas embrasser la question des délégués aux congrès et conférences.

Le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales a soulevé à nouveau la question dans ses deuxième et troisième rapports, présentés respectivement en 1965 et en 1966. Il a rappelé que la Commission du droit international ne s'était pas définitivement prononcée sur cette question et avait ajourné sa décision finale en attendant de recevoir les recommandations du Rapporteur spécial sur la question des missions spéciales et du Rapporteur spécial sur la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Par la suite, il a réitéré son point de vue, selon lequel la situation des délégations et des délégués aux congrès et conférences convoqués par un ou plusieurs Etats en dehors des organisations internationales était à tous égards assimilable à celle des missions spéciales et devait être régie par les règles relatives à ces missions. A l'appui de cette thèse, il a déclaré que l'exemple le plus fréquent de diplomatie ad hoc est fourni par les conférences et congrès internationaux.

5. Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il avait "réexaminé avec la plus grande attention le point de vue prévisoire qu'il avait exprimé au sujet de cette question lorsque la Commission avait discuté son premier rapport en 1963 et 1964. Après mûre réflexion il est parvenu à la conclusion que, pour des raisons tant théoriques que pratiques, la question du statut des délégations aux conférences qui ne sont pas convoquées par des organisations internationales ne devrait pas être traitée dans le cadre de la question des missions spéciales. Du point de vue théorique, le statut des délégations aux conférences internationales est différent en droit de celui des missions spéciales. Dans le cas des missions spéciales, il s'agit, en droit, de diplomatie bilatérale se rapportant à des envoyés spéciaux accrédités auprès de l'Etat de réception; dans celui des délégations aux conférences internationales il s'agit de diplomatie multilatérale se rapportant aux représentants d'un Etat qui ne sont pas accrédités auprès

du pays hôte, mais qui représentent leur Etat à une conférence qui se tient sur le territoire du pays hôte. En outre, il y a des considérations d'ordre pratique en raison desquelles il convient de traiter conjointement de la situation juridique des délégations aux conférences convoquées par des organisations internationales ou par des Etats. En raison de l'accroissement du nombre des organisations internationales, tant universelles que régionales, et des facilités que ces organisations offrent pour la convocation de conférences, la pratique selon laquelle les conférences se tiennent sous les auspices d'organisations internationales, tend à devenir la règle. En traitant à part et par priorité les conférences - moins nombreuses - que les Etats convoquent en dehors des organisations internationales, on risque d'aboutir à un résultat singulier : les deux types de conférences seraient régis par des règles différentes et celui qui est, ou peut devenir, le plus important serait moins protégé que l'autre. Enfin, il convient de noter qu'au fond, les conférences internationales, qu'elles soient convoquées par des organisations internationales ou par un ou plusieurs Etats, sont des conférences d'Etats. La distinction entre les deux types de conférences est purement formelle, le critère sur lequel elle se fonde étant de savoir qui convoque la conférence."

6. Pour rendre plus complet son projet d'articles sur le droit diplomatique en ce qui concerne les représentants d'Etats auprès des organisations et conférences internationales, la Commission peut juger utile d'insérer dans ces articles des dispositions réglementant la situation des conférences non convoquées par les organisations internationales et des délégations permanentes d'observation. Pour ce qui est des dites délégations, comme c'est surtout la question des privilèges et immunités qui demande à être réglementée dans le cadre du projet, on pourrait obtenir ce résultat en insérant une disposition additionnelle dans les articles relatifs aux privilèges et immunités des délégations auprès d'organes des organisations internationales et aux conférences. Cette adjonction aurait pour but de rendre ces articles applicables à la délégation d'un Etat qui n'est pas membre d'un organe d'une organisation internationale mais qui assiste à ses séances en tant qu'observateur ou à la délégation d'un Etat qui participe à une conférence en qualité d'observateur et non de participant à part entière. Quant aux conférences non convoquées par des organisations internationales, on pourrait étendre à celles-ci l'application des articles relatifs aux représentants d'Etats auprès des organisations et conférences internationales, soit en mentionnant dans le projet les conférences en général au lieu des seules conférences convoquées par une organisation internationale, soit en ajoutant à la fin des articles relatifs aux conférences convoquées par des organisations internationales une disposition qui les rendrait applicables aux