

Document:-
A/CN.4/SR.723

Compte rendu analytique de la 723e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1964, vol. I

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

14. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter des candidats aux fonctions de Rapporteur.

15. M. TSURUOKA propose de désigner comme Rapporteur M. Yasseen.

16. M. VERDROSS, M. TOUNKINE, M. BARTOS, M. BRIGGS, M. EL-ERIAN, M. ELIAS, M. AMADO, M. TABIBI, M. PESSOU, M. PAL, M. ROSENNE et M. DE LUNA approuvent cette proposition.

A l'unanimité, M. Yasseen est élu Rapporteur.

Adoption de l'ordre du jour

L'ordre du jour provisoire (A/CN.4/164) est adopté.

17. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, exprime l'espoir que la Commission voudra bien examiner le point 2 dès le début de ses travaux, pour donner au Secrétariat le temps de prendre les dispositions nécessaires s'il est décidé de prolonger la durée de la session après la date prévue pour la clôture.

18. Le PRÉSIDENT indique que cette question sera examinée dès qu'il sera possible.

19. M. BRIGGS souhaite que l'annuaire de la Commission soit, à l'avenir, publié dans un délai plus court. Ni le texte imprimé des deux volumes, qui ont trait à la quatorzième session, ni le texte définitif miméographié des comptes rendus analytiques des séances de la quinzième session ne lui sont encore parvenus.

20. M. ROSENNE propose que le Comité de rédaction soit chargé de préparer les textes des articles du projet dans les trois langues de travail, et non pas seulement en français et en anglais comme dans le passé.

21. M. DE LUNA approuve cette suggestion, d'autant que des représentants siégeant à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont eu l'occasion de relever des imperfections dans le texte espagnol du projet d'articles sur le droit des traités.

22. Le PRÉSIDENT déclare que cette suggestion ne sera pas oubliée, mais il espère que la Commission ne prendra pas une décision trop hâtive, de crainte que l'obligation de mettre au point le texte espagnol n'empêche le Comité de rédaction de mener à bien une tâche déjà lourde.

23. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, informe la Commission que M. Lachs n'arrivera pas avant la semaine suivante et que M. Liu n'arrivera que le 25 mai.

La séance est levée à 15 h 45

723^e SÉANCE

Mercredi 13 mai 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Nominations à des sièges devenus vacants

(Article 11 du Statut)

(A/CN.4/168 et Add.1)

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT annonce que la Commission, siégeant en séance privée, a élu M. Paul Reuter, France, et M. José Maria Ruda, Argentine, pour pourvoir aux vacances résultant de la démission de M. André Gros et de M. Luis Padilla Nervo, élus juges à la Cour internationale de Justice.

Missions spéciales

(A/CN.4/166)

[Point 4 de l'ordre du jour]

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le point 4 de l'ordre du jour et demande au Rapporteur spécial sur la question des missions spéciales de présenter son rapport (A/CN.4/166).

3. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, dit qu'il a jugé nécessaire de faire précéder son projet d'articles d'une assez longue introduction parce qu'il s'agit d'une question nouvelle qui n'a été résolue nettement ni dans la doctrine ni dans la jurisprudence et que la notion de diplomatie *ad hoc* a donné lieu à des controverses.

4. En ce qui concerne l'objet du rapport, la question qui se pose est de savoir s'il convient d'assimiler complètement la notion de diplomatie sédentaire, dite régulière, et la notion de diplomatie *ad hoc*. Pour trancher la question, il n'est guère possible de présumer que la diplomatie sédentaire est une diplomatie normale et que la diplomatie *ad hoc* est exceptionnelle; l'histoire montre au contraire que jusqu'aux traités de Westphalie et même jusqu'au Congrès de Vienne, c'est la diplomatie sédentaire qui était l'exception. On ne saurait appliquer purement et simplement à la diplomatie *ad hoc* certaines règles déjà établies pour la diplomatie sédentaire, car il convient de faire une distinction de fond entre les deux catégories de diplomatie, la notion de diplomatie *ad hoc* ayant pris de l'importance du fait d'une pratique plus fréquente qu'auparavant.

5. M. Bartoš hésite à dire si cette notion doit englober aussi les visites des chefs d'Etat et des ministres des affaires étrangères, les missions permanentes spécialisées existant parallèlement aux missions diplomatiques régulières, les délégations des Etats dans les commissions institutionnelles créées en vertu d'accords internationaux, dont le statut est fixé par avance, ainsi que certaines catégories de diplomates représentant un Etat auprès d'une organisation internationale, qui en fait forment

une catégorie nouvelle de diplomates sédentaires. Pour définir le contenu de la notion de mission *ad hoc*, M. Bartoš croit nécessaire de consulter la Commission pour savoir si cette notion comprend uniquement les missions de caractère strictement politique ou également les missions de caractère technique. Il est fermement convaincu pour sa part que la distinction doit porter non pas sur l'objet de la mission mais sur son caractère, c'est-à-dire sur le fait qu'elle représente ou non un Etat vis-à-vis des autres sujets du droit international public.

6. Autre question préliminaire, faut-il englober la réglementation de la condition juridique des délégations et des délégués aux conférences et congrès internationaux dans les règles relatives aux missions spéciales ? Pour M. Bartoš, la situation des délégations et des délégués aux conférences convoquées par des Etats en dehors des organisations internationales est en tout point assimilable et même presque identique à celle des missions spéciales. Toutefois, il suggère que cette question préliminaire ne soit discutée qu'après examen de la question principale et du rapport de M. El-Erian sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

7. La question la plus délicate consiste à déterminer s'il faut élaborer sur les missions spéciales seulement un protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou un instrument distinct et autonome. A son avis, un simple renvoi aux règles touchant les missions diplomatiques sédentaires ne suffirait pas, car les missions spéciales appellent, dans nombre de cas, des règles particulières. Il est donc nécessaire d'élaborer un projet de règles particulières. Pour l'élaboration de ce projet, on pouvait se demander s'il convenait de rechercher la continuité historique avec les règles relatives aux missions spéciales qui existaient jadis, ou si, au contraire, les missions spéciales ayant changé quant à leur substance, il fallait établir des règles nouvelles en associant la méthode de la codification pure et simple à celle du développement progressif. M. Bartoš a fini par renoncer à l'idée de rechercher la continuité historique avec les règles qui existaient avant le Congrès de Vienne et il a étudié la pratique qui a pris naissance au cours de la seconde guerre mondiale et après 1945.

8. Il convient également de se demander en la matière s'il existe des règles normatives du droit international public positif sur les missions spéciales. M. Bartoš rappelle que la Commission a hésité entre trois conceptions différentes. Il y a eu d'abord celle, avancée par M. Sandström¹, d'une application restreinte aux missions *ad hoc*, des règles relatives aux missions permanentes; selon M. Bartoš, cette conception ne correspond pas à la réalité car il y a trop de différences entre les missions régulières et les missions *ad hoc*. Vient ensuite la théorie de l'intégration, soutenue par M. Jiménez de Aréchaga, selon laquelle toutes les dispositions du droit diplomatique concernant les missions permanentes se rapportent aussi aux missions spéciales mais il est nécessaire d'y ajouter des dispositions supplémentaires pour tenir compte du caractère particulier des missions spéciales². Sans être

entièrement d'accord avec cette théorie, M. Bartoš la trouve plus intéressante que la première. La troisième conception a été formulée par Sir Gerald Fitzmaurice qui préconisait l'application, *mutatis mutandis*, à la diplomatie *ad hoc* des règles relatives à la diplomatie permanente, dans la mesure où elles sont applicables aux cas qui se présentent³. Cette conception s'appuie sur la *rule of reason*, avec l'aide de la *case method*; cette conception est exacte, mais les difficultés d'interprétation de la *rule of reason* ont empêché M. Bartoš de se rallier à la thèse de Sir Gerald Fitzmaurice.

9. Quant au contenu de la notion de missions spéciales, le Rapporteur spécial estime que ces missions doivent posséder les caractéristiques suivantes : elles doivent être désignées par un Etat afin d'accomplir une tâche spéciale vis-à-vis d'un autre Etat; elles ne doivent pas être considérées comme permanentes et leur durée doit dépendre de l'achèvement d'une tâche déterminée et temporaire; cette tâche doit consister dans la représentation d'un Etat comme souverain, de droit, vis-à-vis de l'autre Etat.

10. Il faut aussi ranger parmi les missions spéciales certaines catégories de missions comme les missions protocolaires, de cérémonie ou de courtoisie. Les attributions de la diplomatie *ad hoc* peuvent être très diverses; M. Bartoš en a dénombré seize groupes. Cependant il hésite à accorder aussi cette qualité aux émissaires secrets, aux personnes qui font partie de la suite des chefs d'Etat, aux agents politiques n'ayant pas de caractère diplomatique (question qui s'est posée, par exemple, pendant les négociations d'Evian, le gouvernement provisoire algérien étant reconnu par certains Etats seulement et non pas par la France, qui négociait avec lui) ainsi qu'aux agents privés.

11. La conclusion qui s'impose pour M. Bartoš est que les missions spéciales existent bien en tant que catégorie distincte des missions régulières; en devenant plus fréquentes, elles ont pris plus d'importance et cette question mérite d'être examinée en vue de tenter une codification des règles qui les régissent.

12. Le PRÉSIDENT suggère que, dans sa discussion générale, la Commission aborde successivement les divers aspects de la question. Il demande donc au Rapporteur spécial d'indiquer à la Commission l'ordre dans lequel il serait préférable de procéder.

13. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, est d'avis d'étudier en premier lieu la notion de diplomatie *ad hoc*, sans toutefois chercher à en donner dès maintenant une définition précise. La première question qui se pose est donc de savoir s'il convient de limiter l'étude aux missions spéciales de caractère politique ou d'englober également les missions de caractère technique, lorsqu'elles représentent un Etat. En second lieu, il importe d'examiner la question des délégations aux conférences et congrès internationaux.

14. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à faire connaître leur opinion sur la première question posée par le Rapporteur spécial.

¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, Vol. II, p. 103, par. 7.

² *Ibid.*, p. 110 à 112.

³ *Op. cit.*, Vol. I, p. 279, par. 16.

15. M. VERDROSS, après avoir rendu hommage au Rapporteur spécial pour la qualité de ses travaux, dit qu'il accepte la distinction que fait M. Bartoš entre l'ancienne diplomatie *ad hoc*, plutôt protocolaire, et la diplomatie *ad hoc* actuelle, qui traite de problèmes concrets et pratiques. Il accepte également sa distinction entre la diplomatie sédentaire spécialisée, qui est permanente, et la diplomatie *ad hoc*, qui n'est que temporaire.

16. En ce qui concerne la première question posée par le Rapporteur spécial, à savoir si la Commission doit ou non limiter son étude à la diplomatie *ad hoc* de caractère politique, M. Verdross pense, comme M. Bartoš, qu'une telle restriction n'est pas justifiée, s'il s'agit d'une diplomatie vraiment officielle; les missions spéciales de caractère technique interviennent, comme les missions de caractère politique, dans les relations officielles entre Etats.

17. M. YASSEEN se déclare tout à fait d'accord avec le Rapporteur spécial, dont le rapport mérite tous les éloges, pour penser qu'il n'est ni juste ni pratique de limiter le domaine des missions spéciales aux missions de caractère politique. C'est une conséquence directe de l'évolution de la diplomatie moderne qui, en s'élargissant toujours davantage, en est venue à régir des relations naguère en dehors de la réglementation internationale. Il ne serait donc ni pratique ni juste d'exclure les missions de caractère technique pourvu, bien entendu, qu'elles soient officielles et représentent l'Etat.

18. Cependant M. Yasseen ne voit pas pourquoi on n'engloberait pas, dans les missions spéciales, les visites des ministres des affaires étrangères et des chefs d'Etat qui, si elles n'ont pas d'ordre du jour déterminé, n'en ont pas moins un certain but diplomatique et remplissent une certaine fonction dans les relations internationales. Reconnaître à certaines catégories de missions spéciales le caractère de diplomatie *ad hoc* ne signifie pas qu'on doive adopter un statut unique pour toutes ces missions.

19. M. DE LUNA ne fait pas, à proprement parler, de distinction entre les missions spéciales de caractère politique et les missions spéciales de caractère technique. Le pouvoir est aussi une notion très large et la politique économique est une condition du pouvoir de l'Etat. Comme l'a souligné M. Yasseen, étant donné l'évolution de la diplomatie moderne, il n'y a pas lieu de faire cette distinction. D'ailleurs, dans la pratique, il serait difficile de déterminer en la matière la frontière entre ce qui est politique et ce qui est technique. Toutefois, M. de Luna doute que la Commission doive traiter tout ce qui concerne ces missions spéciales.

20. Il en va de même pour le problème qui se pose à propos des délégations aux conférences et congrès internationaux. Du point de vue juridique, il n'est pas douteux qu'il s'agisse de missions spéciales, dont le statut est réglé par une convention internationale. Si la Commission veut traiter en même temps des diverses catégories de missions spéciales, elle s'apercevra que certaines d'entre elles appellent des règles très différentes. Du point de vue doctrinal, ces catégories de missions sont à ranger dans la diplomatie *ad hoc*, mais d'un point de vue pratique, la Commission n'a pas à s'en occuper.

21. M. ROSENNE remercie le Secrétariat des intéressants documents qu'il a préparés en réponse tant aux demandes de la Commission qu'aux décisions de l'Assemblée générale, sur des questions qui ont un rapport étroit avec les travaux de la Commission, bien qu'elles ne figurent pas à son ordre du jour. Il se félicite en outre que des dispositions aient été prises pour envoyer les documents par avion aux membres de la Commission.

22. Il félicite le Rapporteur spécial d'avoir mis si clairement en lumière dans son rapport la véritable nature des problèmes que posent les missions spéciales. Il souhaite qu'une grande partie de ce qui est dit dans son introduction soit repris dans le rapport de la Commission elle-même, à l'intention de l'Assemblée générale et de l'ensemble des spécialistes du droit international.

23. En ce qui concerne le champ que couvre le sujet, M. Rosenne approuve sans réserve la conception générale exposée dans les paragraphes 68 à 71 du rapport, mais seulement pour ce qu'elle englobe. En effet, cette conception n'est pas encore assez large pour que certaines catégories de missions spéciales puissent y entrer, notamment les missions envoyées par deux Etats pour une rencontre sur le territoire d'un Etat tiers, avec le consentement de celui-ci, aux fins d'une négociation déterminée. On trouve l'exemple d'un cas de ce genre dans les négociations qui ont eu lieu en 1952 à Wassenaar (Pays-Bas) entre Israël et la République fédérale d'Allemagne, négociations qui se sont terminées par un accord conclu au Luxembourg, avec le consentement et la coopération des deux Etats tiers intéressés. M. Rosenne propose donc de ne pas limiter le champ de l'étude au cas où un Etat envoie une mission spéciale à un autre Etat pour des négociations à intervenir entre eux.

24. En ce qui concerne les visites des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement ou des ministres, M. Rosenne est porté à croire que la Commission devrait s'en tenir au genre d'activités diplomatiques dont les missions spéciales sont normalement appelées à s'acquitter par opposition aux missions de caractère plus ésotérique. Ces visites posent rarement des problèmes pratiques importants; ceux qui viendraient à se poser au sujet de la suite de ces personnages pourront en règle générale être résolus par application des règles qui régissent les missions diplomatiques permanentes.

25. M. Rosenne réserve sa position sur la question de savoir si les règles relatives aux missions spéciales devront faire l'objet d'un protocole additionnel jusqu'au moment où la Commission examinera la question de la forme que devront revêtir les règles adoptées.

26. M. CADIEUX rend hommage au Rapporteur spécial pour la contribution remarquable qu'il a apportée aux travaux de la Commission. Plutôt que de chercher à déterminer si une mission spéciale est de caractère cérémoniel, politique ou technique, on poserait la question de façon plus directe en se demandant si la mission est officielle et si celui qui en est chargé représente l'Etat. Quoi qu'il en soit, il y a deux critères essentiels: le caractère temporaire de la mission spéciale d'une part, et le consentement de l'Etat hôte, d'autre part.

27. Mais il est un autre critère important, savoir le niveau de la mission ou son importance. Pas plus que

M. Yasseen, M. Cadieux n'est disposé à exclure de la définition des missions spéciales les visites des chefs d'Etat, ceux-ci ayant par excellence le droit de lier l'Etat.

28. Dans la pratique, le niveau ou l'importance de la mission peut poser des problèmes délicats. Dans certains pays, on s'interroge sur le statut à accorder aux représentants des autres pays; on voudrait dans certains cas les voir soumis aux lois communes. Les immunités consenties aux diplomates professionnels, dont toute la carrière est consacrée aux relations de leur pays avec l'étranger, ne seront pas étendues sans difficulté à d'autres catégories de représentants, même s'ils sont porteurs de la volonté nationale. La Commission fera donc bien de présenter soigneusement son projet pour lui donner des chances de convaincre les parlements nationaux. Certes, les missions spéciales se sont multipliées et remplissent une fonction fort utile, mais la Commission doit agir avec circonspection et veiller à ménager les diplomates traditionnels, d'autant plus que ceux-ci joueront un rôle déterminant dans le sort qui sera fait à son projet.

29. M. PAL, après avoir félicité le Rapporteur spécial, approuve l'opinion émise au cours de précédentes interventions : il n'y a pas de raison de limiter la notion de missions spéciales aux négociations de caractère purement politique. Si l'on tient compte de l'évolution récente, qui fait que l'individu ne joue plus, d'une manière générale, son rôle créateur dans la structure sociale et que l'Etat agit comme la source de tous les critères qui régissent la communauté et assume la fonction sociale d'initiateur, de promoteur et de dictateur en matière de cohésion sociale, il apparaît clairement que l'étude doit en outre englober les missions techniques. Pour le moment, M. Pal n'entrera pas dans les détails de ce que devrait être l'étude, mais il se bornera à dire que, dans l'ensemble, il approuve la conception large du sujet qu'a adopté le Rapporteur spécial.

30. M. ELIAS déclare que le rapport présenté par le Rapporteur spécial témoigne d'une grande pénétration et de beaucoup de largeur de vues, par la manière même dont y est traité un sujet aux contours encore imprécis. Il limitera pour le moment ses observations à la seule question que la Commission ait maintenant à aborder. Il pense, comme certains membres de la Commission l'ont déjà souligné, qu'il est difficile, lorsqu'il s'agit de diplomatie *ad hoc*, de distinguer entre questions politiques et questions techniques. En fait, l'emploi du mot « diplomatie » suffit à indiquer qu'il existe bel et bien un élément politique, même si les questions à l'examen sont d'ordre économique, technique ou scientifique.

31. M. ELIAS estime que la question des visites des chefs d'Etat ou des ministres devrait être traitée dans le rapport. Il convient en premier lieu de rechercher si la question est traitée dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961; si elle ne l'est pas, la Commission devra faire sienne l'opinion du Rapporteur spécial, à savoir qu'il faut englober la question dans son étude.

32. M. ELIAS partage l'avis du Rapporteur spécial touchant la théorie de l'intérêt de la fonction : l'accent doit être mis non sur le caractère représentatif des personnes dont il s'agit, mais sur les fonctions qu'elles remplissent.

33. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, partage l'opinion de la plupart des orateurs précédents sur la question en discussion. A son avis, il serait absurde de chercher à établir une distinction entre mission spéciale politique et mission spéciale technique, car une mission dite technique n'est autre, en fait, qu'une mission chargée d'une question de politique économique, culturelle, sanitaire, ou autre, et est donc toujours politique au sens large du mot, même si elle ne rentre pas dans le domaine de la politique traditionnellement entendue. Les missions de cette nature sont appelées à devenir de plus en plus nombreuses et variées.

34. Pour éviter toute équivoque, il serait bon d'abandonner complètement l'expression « diplomatie *ad hoc* » pour employer uniquement celle de « missions spéciales », afin de bien montrer que la Commission ne songe pas à la situation qui a précédé la diplomatie sédentaire, mais qu'elle s'occupe du fait actuel constitué par les missions dont les fonctions sortent du cadre normal de la diplomatie; cette terminologie facilitera aussi l'étude du statut à donner à la personne qui représente un Etat sans avoir les fonctions ordinaires du diplomate.

35. Au cas cité par M. Rosenne, d'une réunion tenue sur le territoire d'un Etat tiers, il conviendrait d'ajouter celui des diplomates normalement accrédités auprès d'un Etat tiers et qui peuvent être chargés d'une mission spéciale; ces diplomates sont en général couverts par leur statut diplomatique, mais on peut envisager des cas où la référence à une mission spéciale serait nécessaire.

36. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, répondant aux observations qui ont été formulées et s'adressant tout d'abord à M. Yasseen, dit que s'il a hésité à inclure les visites de chefs d'Etat dans son rapport sur les missions spéciales, ce n'est pas pour une raison de doctrine, mais parce qu'il existe déjà des règles spéciales applicables en la matière.

37. A l'intention de M. Cadieux et de M. Rosenne, il signale que le consentement de l'Etat hôte et la question de la rencontre dans un Etat tiers sont traités dans les articles 1, 4 et 14 de son projet.

38. M. Bartoš reconnaît la nécessité de maintenir les prérogatives des diplomates traditionnels; en effet, l'expression « diplomatie *ad hoc* » ne figure dans aucun des articles du projet.

39. Comme l'a souligné M. ELIAS, la Commission doit se fonder essentiellement sur le critère de la fonction. Elle doit élaborer des règles concernant les missions spéciales qui ont pour fonction de représenter l'Etat.

40. M. YASSEEN, tout en comprenant le souci du Rapporteur spécial, maintient son point de vue que la visite d'un chef d'Etat ou de gouvernement, d'un ministre des affaires étrangères ou d'un autre ministre, est effectivement une mission spéciale. Ces visites, surtout celle d'un chef d'Etat, sont tellement importantes qu'elles font souvent l'objet d'un accord particulier. Mais n'y a-t-il pas lieu de prévoir des règles à appliquer en l'absence d'un tel accord ?

41. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, répond qu'en effet la Commission devra se prononcer sur ce point.
42. M. EL-ERIAN dit que la savante étude du Rapporteur spécial constitue un apport précieux non seulement aux travaux de la Commission du droit international mais encore, d'une manière générale, à l'œuvre des auteurs qui ont traité du droit international.
43. Pour ce qui est du champ que couvre la question, il partage l'opinion que les missions spéciales sont nettement distinctes des missions permanentes; il convient donc d'en traiter séparément.
44. Il reconnaît, d'autre part, qu'il est difficile d'établir une distinction entre missions politiques et autres missions. Il ressort du préambule de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques⁴ et de l'article 3 de cette Convention que l'on ne saurait limiter le domaine des relations diplomatiques aux fonctions de caractère politique qui étaient traditionnellement celles des diplomates. Peut-être y a-t-il quelque intérêt à relever que, dans le pays de l'orateur, on trouvait, dans le titre d'une loi de 1925 sur les règles applicables en matière diplomatique, l'expression « *Political and Consular Corps* », tandis que dans une loi de 1954 sur la même matière, il est question du corps « diplomatique », le mot « politique » étant abandonné.
45. M. El-Erian est également d'avis que la question du régime applicable aux chefs d'Etat ou ministres en visite dans un pays étranger doit être exclue du champ de l'étude. L'immunité dont bénéficient les chefs d'Etat en visite à l'étranger est régie par le droit international général et parfois, en outre, par le droit constitutionnel. La situation des membres de la suite d'un personnage qui se rend à l'étranger dans ces conditions appelle peut-être une réglementation, mais il n'y a aucune raison de traiter de la question des chefs d'Etat ou de gouvernement en visite à l'étranger dans une étude sur les missions spéciales. En ce qui concerne les ministres des affaires étrangères, il faudrait une étude plus poussée de la question pour que M. El-Erian puisse exprimer une opinion, il rappelle cependant que la Commission, lorsqu'elle s'est occupée du droit des traités, a admis qu'un ministre des affaires étrangères n'était pas tenu, en principe, de produire ses titres à agir au nom de son pays. Les personnes dont la Commission se propose de traiter sont celles qui ont reçu du chef de l'Etat pouvoir d'agir aux fins d'une mission précise. C'est pourquoi M. El-Erian est peu favorable à la solution qui consisterait à étendre le champ de l'étude aux chefs d'Etat et aux ministres des affaires étrangères.
46. M. El-Erian est assez porté à admettre, comme le Rapporteur spécial, que l'immunité diplomatique devrait avoir pour fondement la théorie de l'intérêt de la fonction; pourtant il doit rappeler que, non seulement la Commission du droit international, mais encore la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques (1961) ont décidé de prendre pour base des immunités le caractère représentatif de la mission diplomatique associé à la notion de l'intérêt de la fonction.
47. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA déclare que, dans son remarquable rapport, le Rapporteur spécial a défriché un terrain encore vierge dans le double domaine du droit international général et du droit diplomatique. Le Rapporteur spécial a réussi dans une tâche devant laquelle les efforts tentés par la Commission au cours de cinq séances tenues vers la fin de sa douzième session étaient restés vains⁵. La Commission s'est malheureusement trouvée privée, lors de la plupart de ces séances, du concours de ceux de ses membres qui, appartenant au Comité de rédaction, s'occupaient alors de la rédaction du projet d'articles sur les relations consulaires.
48. Pour ce qui est de la discussion du rapport, M. Jiménez de Aréchaga aurait préféré que la Commission s'en tienne à sa méthode habituelle d'examen article par article, mais il suivra, bien entendu, celle qui vient d'être adoptée.
49. En ce qui concerne le champ de la question, il approuve ce qui est dit au paragraphe 88 du rapport du Rapporteur spécial, à savoir « qu'il faudrait reconnaître le caractère de missions spéciales aux missions ayant une importance diplomatique et politique aussi bien qu'aux autres missions qui sont d'un caractère strictement technique ». Il est impossible dans la pratique d'établir une distinction entre missions politiques et missions techniques. Cependant, si M. Jiménez de Aréchaga reconnaît que les missions de caractère technique doivent être englobées dans l'étude, il tient à préciser que cela ne signifie pas, à son avis, que toutes les missions doivent être soumises aux mêmes règles.
50. Cette observation s'applique notamment à la question de l'immunité de juridiction — pénale, civile ou administrative — qui fait l'objet de l'article 26 du projet du Rapporteur spécial. Il n'est guère probable, par exemple, que les Etats seraient disposés à accorder cette immunité aux membres d'une mission technique participant à des travaux qui porteraient sur quelque question telle que la lutte contre les épizooties. Les privilèges et immunités accordés aux membres de missions de ce genre devraient être limités à ce qui est nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions; ils devraient être semblables à ceux dont les consuls jouissent en vertu de la Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963) bien plutôt qu'à ceux dont jouissent les agents diplomatiques en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961). M. Jiménez de Aréchaga approuve sans réserve l'opinion de M. Cadieux selon laquelle une attitude par trop libérale touchant les privilèges des membres des missions spéciales se heurterait à de fortes résistances de la part des assemblées législatives. Il lui suffira de rappeler à la Commission les objections qui ont été formulées par certains parlements contre les privilèges accordés par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies⁶.
51. Pour ce qui est des visites de chefs d'Etat ou de ministres, la Commission doit se borner à énoncer les règles relatives aux préséances, comme l'a fait le Rapporteur spécial au paragraphe 2 de l'article 9 de

⁴ *Conférences des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, Vol. II, p. 91.*

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1960, Vol. I, 565^e, 567^e, 569^e, 576^e et 577^e séances.*

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités, Vol. I, p. 17.*

son projet. Tout essai d'élargir au-delà des limites du droit diplomatique le champ des règles posées entraînerait la Commission dans des discussions inutiles.

52. Le PRÉSIDENT convient que la Commission devra examiner séparément l'importante question de savoir si les visites de chefs d'Etat, de chefs de gouvernement ou de ministres doivent être traitées dans le rapport sur les missions spéciales.

53. En tant que membre de la Commission, il éprouve quelques doutes quant à la possibilité de faire de nettes distinctions suivant qu'il s'agit de missions accomplies par un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères ou bien de missions dirigées par une autre personnalité.

54. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, répète qu'il existe des règles à ce sujet dans le droit international positif. C'est la raison pour laquelle il n'a pas traité cette matière dans son projet. Etant donné que la pratique de telles visites s'est étendue considérablement, la Commission pourrait élaborer des règles générales à appliquer dans les cas où il n'existe pas de règles, ainsi que l'a suggéré M. Yasseen.

55. Le PRÉSIDENT, en tant que membre de la Commission, est enclin à penser que s'il existe des règles dans le droit international coutumier, la Commission ne doit pas se désintéresser du problème, mais doit au contraire codifier ces règles.

56. M. TOUNKINE souligne que beaucoup d'arguments militent pour que ces visites soient traitées dans le projet de la Commission, mais la Commission doit réfléchir avant de se prononcer.

57. Le PRÉSIDENT constate que les membres de la Commission sont d'accord pour renvoyer à plus tard la décision sur le point de savoir si les visites de chefs d'Etat, de chefs de gouvernement ou de ministres doivent être considérées comme des missions spéciales.

58. Il invite la Commission à passer à la deuxième question : le projet relatif aux missions spéciales doit-il se limiter aux rapports directs entre Etats ou doit-il porter aussi sur les délégations envoyées aux congrès ou conférences organisés par les Etats ou par des organisations internationales ?

59. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, rappelle que la Commission avait décidé à la précédente session de réserver sa décision jusqu'au moment où elle connaîtrait l'avis des deux Rapporteurs spéciaux chargés l'un des missions spéciales et l'autre des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Du point de vue de la doctrine, seules devraient être considérées dans le projet les missions spéciales chargées de relations inter-étatiques, mais dans la pratique on admettra difficilement qu'il doive y avoir deux sortes de règles, les unes relatives aux missions envoyées aux conférences convoquées par des Etats et les autres relatives à celles convoquées par des organisations internationales, car ces deux catégories de missions sont presque identiques et

se distinguent uniquement par le convocateur de la Conférence.

60. M. EL-ERIAN estime que les deux Rapporteurs spéciaux devront se consulter à ce sujet. En attendant, il se prononce sans aucune hésitation en faveur de la solution consistant à régler la question de la condition juridique des délégations aux conférences internationales convoquées par des Etats dans le rapport sur les missions spéciales, car ces conférences offrent les exemples les plus courants de diplomatie *ad hoc*. Certes, le nombre de conférences internationales convoquées par des Etats en dehors des organisations internationales va en diminuant en raison du développement des organisations internationales, mais elles constituent néanmoins un phénomène distinct en droit international.

61. M. BRIGGS dit qu'il lui aurait été difficile de parler de la question à l'examen s'il n'avait sous les yeux le magistral rapport présenté par le Rapporteur spécial, qui comble les lacunes des connaissances actuelles sur le droit des missions spéciales. Personnellement, il n'est pas du tout partisan de limiter l'étude du sujet à la diplomatie en dehors des conférences internationales. C'est pur hasard seulement que la diplomatie des conférences internationales, qui est un aspect important de la question, peut être indifféremment traitée dans le cadre de l'un ou l'autre des sujets confiés aux deux Rapporteurs spéciaux, et M. Briggs sait gré à M. El-Erian d'avoir accepté qu'elle soit réglée dans le cadre du rapport sur les missions spéciales. Il est persuadé que le Rapporteur spécial n'oubliera pas la distinction entre les deux catégories de conférences et c'est à lui qu'il appartiendra de décider si la condition des délégations aux conférences convoquées par des Etats est ou non réglée par des normes supplétives.

62. M. VERDROSS souligne que si la Commission veut faire œuvre utile, elle ne doit laisser subsister aucune lacune. La Convention sur les relations diplomatiques, la Convention sur les relations consulaires, le rapport commencé par M. El-Erian sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales traitent de certaines questions; toutes les autres questions devraient être résolues dans le rapport en discussion. Celui-ci doit donc porter sur la diplomatie spéciale dans le sens le plus large possible, ce qui ne veut pas dire que les règles seront les mêmes pour toutes les catégories de missions spéciales.

63. M. DE LUNA appuie les observations de M. El-Erian et de M. Verdross. Il faut traiter comme missions spéciales les délégations envoyées aux conférences, que celles-ci soient réunies par les organisations internationales ou par les Etats. La fonction est évidemment la même dans les deux cas; mais en pratique, dans le premier cas, l'organisation a établi des règles, tandis que dans le second, tantôt il existe des règles et tantôt il n'y en a pas. Autrement dit, dans le second cas, il se pose un problème de développement progressif du droit international.

64. Il convient de noter que les observateurs, dont le cas est envisagé au paragraphe 100 du rapport, ne sont pas forcément les émissaires d'Etats qui ont refusé de

prendre part à la conférence : ils peuvent aussi être envoyés à une conférence régionale par un Etat qui, bien que situé hors de la région, s'intéresse aux questions qui s'y débattent; c'est ainsi que l'Espagne envoie fréquemment un observateur aux conférences des Etats de l'Amérique hispanique.

65. M. ELIAS dit que la condition des délégations aux conférences, qu'elles soient convoquées par des organisations internationales ou par des Etats, doit être réglée sous une même rubrique générale dans le cadre de la question des missions spéciales. Il a eu lui-même l'occasion de constater la nécessité d'élaborer des règles uniformes relatives aux privilèges et immunités des missions spéciales à l'époque où il était chargé par les Nations Unies de se rendre au Congo, en même temps qu'un expert canadien, un expert indien et un expert suisse, pour aider le gouvernement à résoudre certains problèmes d'ordre constitutionnel et juridique se rapportant au Katanga et aux mines de cuivre. Le Gouvernement congolais a reçu les membres de la mission en tant que personnes accréditées par leur gouvernement et non en qualité d'experts et il a insisté pour mettre des voitures à leur disposition. Une situation anormale s'est produite alors du fait que des voitures des Nations Unies, arborant le pavillon des Nations Unies, étaient fournies à leurs adjoints, de sorte que ces derniers se trouvaient bénéficier de privilèges et immunités qui n'étaient pas accordés aux experts eux-mêmes.

66. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA déclare que la Commission doit se garder de revenir trop hâtivement sur sa décision — très judicieuse, à son avis — d'exclure de l'étude sur les missions spéciales la question de la condition juridique des délégations aux conférences. En prenant cette décision, la Commission a surtout tenu compte de l'intérêt qu'il y a à distinguer entre la diplomatie bilatérale traditionnelle et ce qu'on a appelé la diplomatie multilatérale. Elle a également tenu compte du fait que certaines règles, comme celles relatives à l'*agrément* et celles régissant les conditions dans lesquelles une personne peut être déclarée *non grata*, sont loin d'être les mêmes pour les missions spéciales et les délégations envoyées aux conférences.

67. Dans son rapport sur la diplomatie *ad hoc*⁷, le Rapporteur spécial, M. Sandström, a étudié, à propos de questions telles que l'immunité de juridiction ou l'exonération des droits de douane, les différences entre la condition des délégations jouissant de la totalité des privilèges diplomatiques et celles jouissant des privilèges et immunités conférés par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Il a signalé combien il est anormal d'avoir deux séries de règles régissant deux catégories de conférences, car il peut en résulter que les délégations aux conférences convoquées par des organisations internationales jouissent d'une moindre protection diplomatique. M. Jiménez de Aréchaga estime que les privilèges et immunités et la condition juridique des délégués aux conférences doivent être les mêmes, que la

conférence soit convoquée par un Etat ou par une organisation internationale.

68. Sir Humphrey WALDOCK dit que le rapport de M. Bartoš ne manquera pas de présenter une grande utilité puisqu'il doit apparemment traiter des questions qui ne sont pas réglées par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

69. Au cours du débat sur les missions spéciales qui s'est déroulé à la précédente session, il lui a semblé quelque peu artificiel d'établir une distinction entre la condition des délégations aux conférences convoquées par des Etats et celle des délégations aux conférences tenues sous les auspices des organisations internationales. Il serait utile que le Rapporteur spécial sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales indique quelles sont, à son avis, les questions qui rentrent dans le cadre de son rapport.

70. M. EL-ERIAN rappelle qu'il n'a pas présenté de second rapport parce qu'en raison de l'annulation de la session d'hiver, la Commission n'a pas encore terminé l'examen préliminaire de son premier rapport (A/CN.4/161 et Add. 1). A l'origine, il avait l'intention de ne traiter que des privilèges et immunités des organisations internationales proprement dites, de leurs fonctionnaires, des experts nommés par elles, des missions permanentes auprès d'elles, ainsi que des représentants aux conférences convoquées par elles ou tenues sous leurs auspices. Comme les membres de la Commission l'ont sans doute constaté, au paragraphe 21 de son rapport sur les missions spéciales, M. Bartoš a fait une distinction entre la condition des délégations et des délégués aux conférences convoquées par des organisations internationales ou tenues sous leurs auspices, d'une part, et les délégations et les délégués aux conférences tenues en dehors des organisations internationales, d'autre part.

71. M. El-Erian croit comprendre que M. Jiménez de Aréchaga voudrait que la distinction soit fondée sur des bases différentes, à savoir celles de la diplomatie bilatérale et de la diplomatie multilatérale. Si l'on adopte cette méthode, il est probable que la condition des délégations aux conférences internationales, quel que soit l'organe qui les convoque, sera la même.

72. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, dit qu'il se sent partagé entre deux soucis, celui de traiter toute la matière, ainsi que l'a demandé M. Verdross, et celui de ne pas rassembler des questions qui sont peut-être très différentes. Pour l'instant, la Commission ferait preuve de sagesse en bornant son étude sur les missions spéciales aux missions envoyées par un Etat à un autre Etat, quitte à voir plus tard, lorsqu'elle aura étudié le rapport de M. El-Erian, s'il y a des lacunes à combler en ce qui concerne les missions envoyées à des conférences internationales.

73. M. DE LUNA, rappelant une observation de M. Cadieux, souligne à son tour que les parlements et les gouvernements répugnent souvent à concéder des immunités; il y a là un problème d'ordre pratique qu'il ne faut pas perdre de vue. Il est certain que la Commis-

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, Vol. II, p. 103.

sion devra élaborer des règles concernant les délégations envoyées aux conférences convoquées par les Etats.

74. M. YASSEEN dit qu'il s'agit de savoir où traiter la question des missions envoyées à des conférences : sera-ce dans le cadre du rapport sur les missions spéciales ou dans le cadre du rapport sur les relations entre les Etats et les organisations internationales ? Pour sa part, M. Yasseen estime qu'en toute logique les missions envoyées à des conférences — que ces conférences aient été convoquées par une organisation internationale ou par des Etats — sont bien des missions spéciales. Si la Commission adoptait l'autre solution, elle risquerait de traiter des questions qui n'ont rien à voir avec les relations entre les Etats et les organisations internationales.

75. M. Yasseen reconnaît avec M. Jiménez de Aréchaga que la diplomatie des conférences est une diplomatie multilatérale tandis que celle des missions spéciales est plutôt bilatérale.

76. La Commission pourrait envisager de confier toute la question des conférences à un troisième rapporteur spécial, mais il n'y a pas de difficulté insurmontable à la confier au Rapporteur chargé des missions spéciales. D'ailleurs, les deux Rapporteurs spéciaux sont d'accord sur ce point.

77. Selon M. ROSENNE, même si, comme le soutient M. de Luna, les fonctions des délégations aux conférences tenues sous les auspices des organisations internationales sont pratiquement identiques à celles des délégations aux conférences convoquées par des Etats, le cadre juridique dans lequel ces deux catégories de conférences ont lieu est si différent que toute tentative d'assimiler la condition de délégations qui y sont envoyées se heurte à des difficultés quasi insurmontables. Ces difficultés apparaîtront non pas tant à propos des privilèges et immunités à accorder mais à propos de la procédure de renonciation à ces privilèges dans chaque cas ou du règlement des différends qui pourraient surgir. Si la conférence est convoquée par des Etats, ces questions seront réglées par les voies diplomatiques ordinaires, mais la situation juridique sera entièrement différente si elle est réunie sous les auspices d'une organisation internationale, car alors l'organisation sera interposée et les questions dont il s'agit tomberont sous le coup des dispositions relatives aux privilèges et immunités de l'organisation. Pour ce qui est des Nations Unies, par exemple, il pense que dans certains cas c'est le Secrétaire général lui-même qui a dû personnellement prendre des décisions concernant la renonciation à des immunités.

78. Il vaudrait peut-être mieux différer l'examen de cette question pendant quelques jours pour permettre aux deux Rapporteurs spéciaux d'examiner le problème et de présenter éventuellement une proposition commune indiquant dans lequel des deux rapports et de quelle manière il convient de la régler. La Commission aurait alors une idée plus claire du champ du rapport sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

79. M. Rosenne n'est pas tout à fait convaincu par l'argument de M. Bartoš qui estime qu'il serait difficile

d'élaborer deux séries de règles pour les deux catégories de conférences à envisager. En fait, il existe déjà deux séries de règles, celles énoncées dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et celles qui figurent dans les conventions sur les privilèges et immunités des organisations internationales. Il y a, sans doute, une grande similitude entre la substance de l'une et l'autre règle mais leur fondement juridique est entièrement différent.

80. Le PRÉSIDENT dit que les deux Rapporteurs spéciaux, M. Bartoš et M. El-Erian, vont réfléchir, se concerter, et qu'ils feront connaître leurs conclusions à la Commission.

81. En tant que membre de la Commission, M. Ago voit plus de différences entre les missions envoyées d'Etat à Etat et les délégations aux conférences internationales qu'entre ces dernières suivant que les conférences sont convoquées par des Etats ou par des organisations internationales.

La séance est levée à 13 heures.

724^e SÉANCE

Jeudi 14 mai 1964, à 10 heures

Président : M. Roberto AGO

Souhaits de bienvenue à M. Reuter

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Reuter et le félicite de son élection au siège laissé vacant par suite de la démission de M. Gros.

Missions spéciales

(A/CN.4/166)

(Reprise des débats de la séance précédente)

[Point 4 de l'ordre du jour]

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du rapport sur les missions spéciales (A/CN.4/166).

3. M. EL-ERIAN dit que, conformément à la demande que la Commission leur a adressée à la précédente séance¹, M. Bartoš et lui-même ont examiné la manière dont il conviendrait de traiter la question du statut des délégations aux conférences. Vu la complexité du problème et les divergences d'opinions qui se sont manifestées à la Commission, ils sont parvenus à la conclusion que,

¹ Paragraphes 78 et 80.