

Document:-
A/CN.4/SR.909

Compte rendu analytique de la 909e séance

sujet:
Missions spéciales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-

1967, vol. I

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

909^e SÉANCE*Lundi 29 mai 1967, à 15 heures**Président : Sir Humphrey WALDOCK*

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Ignacio-Pinto, M. Jiménez de Aréchaga, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, M. Yasseen.

Missions spéciales

(A/CN.4/193 et additifs ; A/CN.4/194 et additifs)

(reprise du débat de la séance précédente)

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 16 (Activités des missions spéciales sur le territoire d'un Etat tiers) [18] (suite)

1. Le PRÉSIDENT annonce la réception d'un télégramme apportant les meilleurs vœux de M. Tounkine, ancien membre de la Commission. Le Président souhaite la bienvenue à M. Nagendra Singh.

2. M. NAGENDRA SINGH dit que c'est un grand privilège pour lui de participer aux travaux de la Commission. Il se déclare heureux de pouvoir s'associer aux débats actuels et regrette que son arrivée ait été retardée.

3. Le PRÉSIDENT rappelle que, au cours du débat sur l'article 16, la question s'est posée du régime juridique applicable aux cas envisagés dans cet article et des obligations juridiques incombant en pareil cas à l'Etat hôte.

4. Une autre question s'est également posée au sujet de la différence qu'il y a peut-être lieu de faire entre le cas où l'Etat hôte invite les participants à une réunion de missions spéciales et celui où il tolère seulement cette réunion sur son territoire. Le Président invite le Rapporteur spécial à donner son avis sur ces questions.

5. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, dit que, après avoir réfléchi, il suggère de compléter le paragraphe 1 de l'article 16 par les mots « qui peut être retiré à tout moment », de maintenir tel quel le paragraphe 2 et d'ajouter un paragraphe 3 nouveau conçu en substance comme suit :

« Sauf accord spécial, l'Etat tiers est tenu de garantir aux missions spéciales les priviléges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leur tâche. »

Cette formule offrirait une garantie suffisante et en même temps elle serait souple, puisque les Etats intéressés auraient la faculté de déterminer par accord mutuel quels sont les priviléges et immunités dont les missions spéciales doivent jouir. Bien entendu, le Comité de rédaction pourra apporter à l'article toutes les modifications de forme qu'il jugera utiles.

6. M. YASSEEN accueille avec satisfaction la proposition du Rapporteur spécial. En particulier, l'adjonction du membre de phrase « qui peut être retiré à tout moment », au paragraphe 1, permettra d'éviter beaucoup de difficultés.

7. Quant au nouveau paragraphe 3 proposé par le Rapporteur spécial, M. Yasseen demande s'il signifie que les missions spéciales qui exercent leur activité sur le territoire d'un Etat tiers doivent bénéficier de tous les priviléges et immunités inscrits dans le projet ou si l'expression « nécessaires à l'accomplissement de leur tâche » a un sens restrictif. En effet, on pourrait soutenir que le projet prévoit certains priviléges et immunités qui ne sont pas tout à fait indispensables à l'exercice des fonctions des missions spéciales et qui sont plutôt inspirés par la théorie de la représentation.

8. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, explique que, d'après lui, l'Etat tiers n'est tenu d'accorder que les priviléges et immunités indispensables au fonctionnement de la mission spéciale. Cet Etat fait déjà un sacrifice en accueillant les missions spéciales sur son territoire ; on ne peut exiger de lui qu'il assume d'autres responsabilités que celles qui sont indispensables pour permettre aux missions spéciales d'accomplir leur tâche. Autrement dit, le Rapporteur spécial ne pense pas que, selon l'article 16, l'Etat tiers doive être totalement assimilé à un Etat de réception, car il y a une différence sensible entre les deux situations. L'Etat tiers, au sens de l'article 16, est un Etat hôte qui prête ses bons offices et qui doit s'en trouver le moins gêné possible.

9. Le Rapporteur spécial s'est demandé s'il conviendrait de préciser dans l'article 16 quels sont les priviléges et immunités nécessaires ; sa conclusion est qu'il est préférable que cette question soit réglée par la pratique.

10. M. YASSEEN convient, avec le Rapporteur spécial, que l'Etat qui invite les missions spéciales de deux autres Etats à se rencontrer sur son territoire ne devrait pas, sauf accord particulier, être obligé d'accorder à ces missions spéciales plus de priviléges et d'immunités qu'il n'est nécessaire pour l'accomplissement de leur tâche. Néanmoins, il est extrêmement difficile de tracer la ligne de démarcation entre les priviléges et immunités qui sont indispensables et ceux qui ne le sont pas. M. Yasseen espère que le Comité de rédaction pourra trouver une formule pour régler ce point.

11. M. OUCHAKOV fait observer que l'article sera sans objet s'il ne précise pas quels sont les priviléges et immunités que l'Etat hôte est tenu d'accorder aux missions spéciales. Si la Commission estime que les priviléges et immunités en question doivent toujours être déterminés par accord préalable entre les Etats d'envoi des missions spéciales et l'Etat sur le territoire duquel les missions spéciales se rencontrent, ce point devrait être nettement précisé. Une autre solution consisterait à spécifier quels sont les articles du projet qui s'appliquent dans le cas envisagé.

12. M. AGO reconnaît que l'article 16 soulève un problème assez délicat. L'expression « priviléges et immunités indispensables à l'accomplissement de leur tâche » peut être interprétée dans des sens opposés. Les

Etats d'envoi pourront prétendre que tous les priviléges et immunités inscrits dans la convention sont indispensables à leurs missions spéciales pour l'accomplissement de leur tâche, et l'Etat sur le territoire duquel les missions spéciales se rencontrent pourra soutenir que très peu de ces priviléges et immunités sont indispensables. Il peut en résulter de graves difficultés.

13. D'ailleurs, l'article 16 est destiné à s'appliquer à des cas très différents. Par exemple, l'Etat sur le territoire duquel les missions se rencontrent peut avoir pris lui-même l'initiative d'inviter les parties à se réunir ; la rencontre ayant lieu sous ses auspices, il serait normal qu'il accorde les plus grands priviléges et immunités. Mais il est d'autres cas où c'est pour de simples raisons de commodité que les parties ont demandé l'hospitalité de l'Etat tiers ; l'obligation d'accorder des priviléges et immunités se justifie alors beaucoup moins.

14. Comme M. Ouchakov, M. Ago incline à penser que la question des priviléges et immunités à appliquer dans de tels cas devrait être réglée par un accord entre les Etats intéressés, mais reste à savoir si la Commission doit proposer une règle supplémentaire. De toute façon, le terme « indispensables » fournit peu de lumière. La Commission devrait indiquer clairement son intention avant que l'article ne soit renvoyé au Comité de rédaction.

15. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, souligne que la réserve « sauf accord spécial » figure dans le paragraphe 3 qu'il a proposé. Selon lui, les missions spéciales visées à l'article 16, du fait qu'elles exercent leur activité sur le territoire de l'Etat tiers, ont besoin de plus de priviléges et immunités que n'en prévoient l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et l'article 54 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, qui traitent seulement du passage à travers le territoire d'un Etat tiers.

16. Le Rapporteur spécial n'est pas opposé à la suggestion de M. Ouchakov tendant à dresser la liste des articles du projet qui doivent être appliqués, de manière à indiquer le minimum d'obligations que l'Etat tiers doit assumer dans tous les cas. Le Comité de rédaction pourrait se charger de dresser cette liste.

17. Le problème est d'une grande importance politique. Il est des cas où deux missions spéciales ne peuvent négocier sur le territoire de l'un des deux Etats intéressés et où, par conséquent, l'entremise de l'Etat tiers revêt une importance capitale pour l'avenir des relations entre ces deux Etats et même pour le maintien ou le rétablissement de la paix entre eux. L'article 16 ne traite pas seulement de questions techniques concernant les priviléges et immunités ; il met en jeu plusieurs grands principes du droit international.

18. M. USTOR rappelle que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) prévoit deux régimes différents en matière de priviléges et immunités : le régime général des missions permanentes et le régime applicable par un Etat de transit. L'article 16 du projet relatif aux missions spéciales envisage un troisième cas et c'est à la Commission de décider quel régime doit alors être appliqué.

19. Personnellement, M. Ustor est porté à croire que l'« Etat tiers » de l'article 16 se trouve dans une situation beaucoup plus proche de celle d'un Etat de réception que de celle d'un Etat de transit. Cet Etat tiers est probablement tenu de reconnaître à la mission la presque totalité des priviléges et immunités accordés par un Etat de réception.

20. M. Ustor pense, comme le Rapporteur spécial, que la Commission devrait passer en revue les dispositions relatives aux priviléges et immunités avant de se prononcer sur le point de savoir si l'un de ces priviléges et immunités n'est pas indispensable à la mission spéciale dans le cas envisagé à l'article 16. C'est une fois terminée cette analyse qu'il sera possible à la Commission de prendre une décision sur le texte de l'article 16.

21. M. CASTRÉN craint qu'il n'y ait une certaine contradiction entre le paragraphe 2, d'après lequel l'Etat tiers peut poser des conditions, et le paragraphe 3 où il serait spécifié que l'Etat tiers doit garantir aux missions spéciales les priviléges et immunités nécessaires. Si la Commission accepte la proposition du Rapporteur spécial, il conviendrait peut-être de fondre ces deux paragraphes en un seul, qui pourrait être rédigé comme suit :

« L'Etat tiers peut poser des conditions que les Etats d'envoi doivent observer, mais en tout cas il doit garantir aux missions spéciales les priviléges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. »

22. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, dit qu'il n'est pas opposé à la suggestion de M. Castrén.

23. Résumant les débats, le PRÉSIDENT constate que l'accord est général pour accepter la proposition présentée par plusieurs gouvernements, tendant à ajouter au paragraphe 1 une disposition concernant le retrait du consentement. Le Comité de rédaction devra aussi examiner s'il est nécessaire que le consentement de l'Etat de réception à accueillir une mission spéciale soit exprès.

24. Deux questions devront également retenir l'attention : premièrement, les priviléges et immunités seront-ils de plein droit dans tous les cas, ou seulement lorsque l'Etat tiers aura délibérément assumé le rôle d'Etat de réception ; deuxièmement, y a-t-il lieu d'établir de toute manière une distinction entre ce dernier cas et celui où l'Etat tiers se borne à tolérer la présence des missions spéciales sur son territoire.

25. Enfin, le Comité de rédaction aura à dire si une définition de l'« Etat tiers » doit être donnée dans le projet. Il n'en a pas été donné dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ; par contre, une définition de l'« Etat tiers » figure dans le projet d'articles de la Commission sur le droit des traités à l'alinéa *h* du paragraphe 1 de l'article 2¹.

26. Ces questions poseront toutes des problèmes de rédaction et la Commission devrait réserver sa décision tant qu'elle ne sera pas en possession d'un texte présenté

¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, document A/6309/Rev.1, deuxième partie, chapitre II.

par le Comité de rédaction. Le Président propose donc de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction pour examen, compte tenu de la discussion.

Il en est ainsi décidé².

ARTICLE 39 (Transit par le territoire d'un Etat tiers) [43]

27.

Article 39

[43]

Transit par le territoire d'un Etat tiers

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4, si le chef ou un membre de la mission spéciale ou un membre du personnel diplomatique de la mission spéciale traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers pour aller assumer ses fonctions dans une mission spéciale accomplissant sa tâche dans un Etat étranger, ou pour rentrer dans son pays, l'Etat tiers lui accordera l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour. Il fera de même pour les membres de sa famille bénéficiant des priviléges et immunités qui accompagnent la personne visée dans le présent paragraphe ou qui voyagent séparément pour la rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans des conditions similiaires à celles qui sont prévues au paragraphe 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et technique ou de service de la mission spéciale et des membres de leur famille.

3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat de réception. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4, ils accordent aux courriers de la mission spéciale et aux valises de la mission spéciale en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat de réception est tenu de leur accorder.

4. Pour que l'Etat tiers soit tenu de respecter les obligations mentionnées dans les trois paragraphes précédents, il doit avoir été informé d'avance, soit par la demande de visa, soit par une notification, du transit de la mission spéciale, et ne pas s'y être opposé.

5. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications et valises officielles de la mission spéciale, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.

28. Le PRÉSIDENT indique que le Rapporteur spécial est désireux de présenter sans plus tarder l'article 39 qui traite d'une question similaire, celle de l'Etat de transit.

29. Les propositions du Rapporteur spécial au sujet de l'article 39 se trouvent au paragraphe 13 de la section relative à cet article dans son quatrième rapport (A/CN.4/194/Add.2) et dans ses observations complémentaires sur l'article 39 qui figurent dans le document A/CN.4/194/Add.4.

30. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, rappelle que l'article 39 est inspiré de l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques mais que, sur un point notamment, ces deux articles ne coïncident pas, en ce sens que l'article 39 fait état, non seulement de l'agent diplomatique de la mission spéciale, mais aussi du membre de la mission spéciale, qui traverse le territoire.

D'une manière générale, cependant, la teneur de ces deux articles est sensiblement la même.

31. Comme l'a dit M. Ouchakov, il a d'abord été question, lors de l'élaboration de l'article 39, de la garantie de libre passage en général; puis, certains priviléges et immunités ont été énumérés pour expliquer ce qu'est ce libre passage.

32. Bien que le texte de l'article 39 ne soulève pas, au stade actuel des débats, de grosses difficultés, il convient de noter que les articles 16 et 39 diffèrent considérablement à certains égards. Si l'article 16 traite de l'Etat tiers qui a consenti à ce que certaines activités d'autres Etats se déroulent sur son territoire, aux termes de l'article 39, la présence de missions spéciales sur le territoire de l'Etat tiers peut donner lieu à deux éventualités : ou l'Etat tiers a donné la permission de passer, ou la mission spéciale se trouve dans la nécessité de passer par le territoire de celui-ci, même en l'absence de toute autorisation de passer. A cette dernière hypothèse, on assimile les cas de force majeure — telle la déviation de la route initialement tracée, par exemple — que traite le dernier paragraphe de l'article 39.

33. Somme toute, les articles 16 et 39 représentent deux institutions différentes et l'article 39 offre deux variantes, la première étant exposée dans ses quatre premiers paragraphes et la deuxième en son paragraphe 5.

34. L'idée de la Commission, en élaborant l'article 39, a été de reprendre l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques sans y apporter de modification. La question du transit de la mission spéciale par le territoire d'un Etat tiers constitue une disposition indispensable, car c'est une éventualité qui se présente fréquemment dans la pratique. Les missions spéciales passent généralement par le territoire d'autres Etats et ces derniers cherchent, abstraction faite des priviléges et immunités qu'ils octroient, à faciliter ce passage. Il s'agit d'ailleurs souvent de rencontres protocolaires. Le transit de missions spéciales par le territoire de l'Etat tiers peut être parfois d'une très grande importance, comme on a pu s'en rendre compte au cours de l'histoire, et le Rapporteur spécial estime que l'application aux missions spéciales des dispositions de l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques est une nécessité.

35. M. TAMMES constate que, d'après les dispositions du paragraphe 4 de l'article 39, pour que l'Etat tiers soit tenu d'accorder le bénéfice des priviléges et immunités « il doit avoir été informé d'avance... du transit de la mission spéciale, et ne pas s'y être opposé ». Cette disposition ne figure pas dans l'article correspondant de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, l'article 40, selon lequel les priviléges et immunités sont toujours accordés aux diplomates qui traversent un pays ; il n'y est pas mis la condition préalable que l'Etat tiers ne devra pas s'être opposé à leur passage. Le commentaire de l'article 39, dans le projet d'articles sur les missions spéciales adopté en 1965 par la Commission³, se borne à relever cette

² Pour la reprise du débat, voir 930^e séance, par. 104 à 112.

³ Annuaire de la Commission du droit international, 1965, vol. II, p. 189.

différence essentielle entre les deux textes, sans exposer les motifs qui ont conduit à cet écart d'avec le régime institué par la Convention de Vienne.

36. A l'alinéa 4 du paragraphe 13 de ses observations figurant dans son quatrième rapport (A/CN.4/194/Add.2), le Rapporteur spécial déclare : « En principe, cette disposition devrait être généralement obligatoire à défaut d'un accord spécial entre l'Etat d'envoi et l'Etat tiers en question. » Il faut donc préciser les raisons pour lesquelles on s'est éloigné de la règle inscrite à l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

37. De plus, constatant que le paragraphe 4 de l'article 39 laisse entièrement à la discrétion de l'Etat tiers la question d'une objection éventuelle, M. Tammes suggère de modifier la fin de la phrase (« et ne pas s'y être opposé ») pour spécifier qu'il ne peut être élevé d'objection que dans des cas exceptionnels ou pour des motifs raisonnables. Grâce à une réserve de ce genre, qui devrait être interprétée et appliquée de bonne foi, on pourrait empêcher que les pouvoirs discrétionnaires reconnus par le paragraphe 4 à l'Etat de passage ne permettent à celui-ci d'écluder les dispositions de l'article 39.

38. M. OUCHAKOV tient à faire quelques remarques de caractère purement rédactionnel. Tout d'abord, aux termes du paragraphe 4 de l'article 39, l'Etat tiers peut s'opposer au libre transit sur son territoire prescrit aux paragraphes 1, 2 et 3, et partant, au libre passage des messages en code ou en chiffre mentionné au paragraphe 3. Or, on ne saurait envisager le risque que ces messages se heurtent à une opposition ; M. Ouchakov propose donc de modifier le libellé du paragraphe 4 pour éviter toute interprétation de ce genre.

39. En second lieu, l'expression « Etat de réception », au paragraphe 3, est sujette à caution. Le débat sur l'article 16 a permis à la Commission de conclure que l'Etat qui donne l'hospitalité aux missions spéciales n'est pas considéré comme un Etat de réception. Il faudrait que le paragraphe 3 tînt compte aussi de la situation de l'Etat qui offre l'hospitalité sur son sol à deux ou plusieurs missions spéciales au sens de l'article 16. Ce point demande un éclaircissement.

40. A propos du paragraphe 2, n'y aurait-il pas lieu de mentionner le cas où la mission spéciale est présidée par un chef d'Etat, un premier ministre ou un ministre des affaires étrangères, c'est-à-dire le cas d'une mission à un niveau élevé ? Ne devrait-on pas alors accorder au personnel administratif, technique et de service qui pourra composer la suite de cet agent diplomatique de haut rang les mêmes priviléges et immunités diplomatiques qu'au chef de la mission ?

41. Enfin, on trouve au paragraphe premier l'expression « Etat tiers ». M. Ouchakov évoque la discussion qui a déjà eu lieu à ce propos lors du débat sur l'article 16 et il estime que si l'on s'en tient, à l'article 16, à l'expression « Etat tiers » pour désigner l'Etat qui offre l'hospitalité à une ou plusieurs missions spéciales, l'Etat tiers prévu à l'article 39 (ou Etat de transit) est une sorte d'Etat tiers par rapport à l'Etat tiers aux termes de l'article 16.

42. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, pense que le texte du paragraphe 4 du présent article 39 — qui n'est pas repris de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques — n'est pas des plus heureux ; il a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques. La question est de savoir s'il faut donner à l'Etat tiers le droit de s'opposer ou non au transit par son territoire de la mission spéciale. Est-ce un devoir pour l'Etat tiers de laisser passer la mission spéciale ? On ne saurait passer sous silence une question aussi grave.

43. Dans son intervention, M. Tammes ne s'est pas avancé autant que le Gouvernement néerlandais qui propose même de supprimer l'article. Le Rapporteur spécial estime que l'article 39 est nécessaire et que tout ce que l'on peut éventuellement omettre, c'est le membre de phrase : « et ne pas s'y être opposé ». Plusieurs gouvernements ont fait remarquer qu'il ne peut pas y avoir d'obligation pour l'Etat tiers s'il n'a pas été informé du transit de la mission spéciale. Le paragraphe 4 répond en quelque sorte à cette idée et si l'on biffé le membre de phrase : « et ne pas s'y être opposé », on rejoint l'opinion selon laquelle l'Etat tiers a le devoir de laisser passer la mission spéciale.

44. A M. Ouchakov qui cherche à mieux préciser la notion d'Etat tiers, le Rapporteur spécial répond qu'il s'est livré sans succès à de nombreuses recherches sur le sujet. Peut-être M. Ouchakov trouvera-t-il une expression qui permettra d'enrichir la terminologie juridique visant à désigner l'Etat hôte qui n'est pas en relations directes avec la mission spéciale. Il est vrai que le terme d'Etat tiers employé à l'article 16 et à l'article 39 prête à confusion. Dans le premier cas, on parle des activités des missions spéciales sur le territoire de l'Etat tiers ; dans l'article 39, il est question du transit de la mission spéciale par le territoire d'un Etat tiers, c'est-à-dire que la mission est en transit et n'est pas autorisée à exercer des activités sur le territoire de l'Etat où elle est de passage. Le Rapporteur spécial est prêt à examiner chaque proposition que tout membre de la Commission pourrait présenter afin d'éclaircir la notion d'Etat tiers.

45. Parmi les observations des gouvernements, beaucoup portent sur le paragraphe 4. Les gouvernements de la Belgique, du Chili et d'Israël estiment que l'Etat tiers doit être informé, et le Gouvernement du Chili estime en outre que l'Etat tiers doit pouvoir s'opposer au transit. Le Gouvernement des Etats-Unis pose la question des accidents de voiture qui peuvent se produire en cours de route. Le Rapporteur spécial rappelle que cette question a été soulevée par la délégation des Pays-Bas aux deux Conférences de Vienne, mais que la proposition tendant à prévoir une limitation des immunités dans ce cas a été repoussée. La question est réglée en fait, car la plupart des Etats exigent la carte d'assurance pour la voiture, que les occupants soient ou ne soient pas au bénéfice d'immunités diplomatiques.

46. Le Gouvernement des Pays-Bas suggère d'omettre complètement cet article. Le Gouvernement du Royaume-Uni propose que les Etats tiers aient le droit de permettre le transit d'une mission spéciale sans avoir à lui accorder en même temps des immunités, ce qui revient à dire, d'une part, qu'il est nécessaire que l'Etat

tiers accorde la permission de transit et, d'autre part, que l'Etat tiers peut autoriser le transit sans accorder de priviléges ni d'immunités. De l'avis du Rapporteur spécial, la proposition du Gouvernement du Royaume-Uni remet en question le système de la Commission et même celui des deux Conventions de Vienne.

47. Selon M. ALBÓNICO, trois cas peuvent se présenter touchant la situation d'une mission spéciale à l'égard d'un Etat tiers. Dans le premier cas, envisagé à l'article 16, les priviléges et immunités accordés à la mission spéciale seront ceux dont sont convenus les Etats intéressés ; le Comité de rédaction pourra mettre au point le texte d'une règle supplétive pour le cas où il ne serait pas conclu d'accord précis sur la question.

48. En deuxième lieu vient le cas d'une mission spéciale dont la présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure ; c'est celui qui est envisagé au paragraphe 5 de l'article 39. Dans cette hypothèse, on est parfaitement fondé à accorder à la mission spéciale la totalité des droits spécifiés aux paragraphes 1, 2 et 3 de cet article.

49. Le troisième cas est celui d'une mission spéciale qui traverse le territoire d'un pays pour se rendre dans l'Etat de réception ou en sortir. Il est réglé au paragraphe 4 où sont énumérées un certain nombre d'obligations incombant à l'Etat tiers, à la seule condition que notification lui ait été donnée et qu'il ne se soit pas opposé au passage de la mission.

50. Reste que les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 39 prévoient une gamme très large de priviléges. Ces priviléges intéressent plusieurs catégories de personnes : le chef de la mission spéciale, les membres de la mission, les membres de son personnel diplomatique, les membres de la famille de ces personnes, ainsi que les membres du personnel administratif et technique ou de service et les membres de leur famille. Des priviléges sont en outre prévus pour « la correspondance et les autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre » ainsi que pour « les courriers de la mission spéciale et les valises de la mission spéciale en transit ». Il est difficile d'admettre une gamme aussi étendue de priviléges pour des missions spéciales qui ne font que traverser le territoire.

51. Enfin, M. Albónico donne des éclaircissement sur une observation du Gouvernement du Chili, qui a proposé de modifier le paragraphe 4 de manière à englober tous les moyens par lesquels un Etat peut être informé du passage en transit de la mission spéciale. Dans sa rédaction actuelle, le texte prévoit seulement une demande de visa ou une notification expresse ; mais l'information à donner peut fort bien être communiquée de quelque autre manière. Quel que soit le moyen par lequel l'Etat tiers est informé, l'article 39 ne s'applique que si l'Etat tiers ne s'est pas opposé au passage de la mission spéciale. Personnellement, M. Albónico approuve la modification de rédaction proposée par le Gouvernement du Chili.

52. M. KEARNEY est d'accord avec M. Albónico pour dire qu'il serait peu opportun d'accorder aux missions spéciales « en transit » un trop large éventail

de priviléges et immunités, fût-ce à titre temporaire. On ne doit pas oublier que lors du passage d'une mission spéciale sur un territoire, le nombre de personnes qui traversent ledit territoire est beaucoup plus élevé que lorsqu'il s'agit du passage des membres d'une mission permanente se rendant à leur poste ou le quittant, cas visé par l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. L'article 39 impose donc aux pays de transit une charge proportionnellement plus lourde que l'article 40 de la Convention de Vienne ; de plus, les problèmes qui se poseront — par exemple les difficultés résultant d'accidents de la circulation — seront bien plus grands. M. Kearney pense donc qu'il faudrait adopter un système beaucoup moins rigide.

53. M. USTOR constate que, d'après le paragraphe 2 du commentaire, la Commission « considère que l'Etat tiers n'est pas tenu de reconnaître à ses ressortissants faisant partie d'une mission spéciale étrangère en transit sur son territoire les priviléges et immunités que l'Etat de réception n'est pas tenu de garantir à ses ressortissants qui font partie d'une mission spéciale étrangère (voir l'article 36 du projet) ». M. Ustor approuve cette assertion, qui lui paraît en harmonie avec la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ; mais ce point devrait être précisé dans le texte même de l'article et non pas seulement dans le commentaire.

54. Il est un point sur lequel le paragraphe 3 de l'article 39 diffère du paragraphe correspondant de l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques : on n'y trouve pas, dans la deuxième phrase, après les mots « courriers diplomatiques », les mots « auxquels un visa de passeport a été accordé si ce visa était requis ». M. Ustor demande si cette omission est délibérée et, dans l'affirmative, quelle en est la raison.

55. M. TAMMES dit que le Gouvernement des Pays-Bas n'a pas proposé de supprimer l'article dans sa totalité, mais qu'il voulait faire ressortir que le bénéfice des priviléges et immunités dépend du consentement donné au passage en transit. C'est seulement au cas où il serait fixé un critère objectif permettant d'apprécier si un refus est justifié que le Gouvernement des Pays-Bas jugerait préférable d'omettre l'article. De l'avis de M. Tammes, il est possible de trouver les critères voulus et le consentement ne saurait être refusé que dans des cas exceptionnels. Des clauses de ce genre ont été inscrites dans les conventions sur le droit de la mer.

56. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, préférerait certes un critère objectif à un critère exprimé par des termes tels que « raisonnable » ou « excessif » qui, en l'absence de juridiction, laissent à une partie le soin d'apprécier si la règle est applicable ou non. Néanmoins, il accepterait, selon la suggestion de M. Tammes, de formuler le paragraphe 4 de telle sorte que l'Etat tiers ne puisse s'opposer au transit que dans les cas excessifs. La règle énoncée ne reposera pas sur un critère juridique, mais ce serait au moins une règle morale.

57. Le Rapporteur spécial est opposé à la proposition du Gouvernement du Royaume-Uni, d'après laquelle les Etats d'envoi des missions spéciales seraient obligés de demander l'autorisation de transit par le territoire

de l'Etat tiers. La Rapporteur spécial estime que cette permission sera donnée ou ne le sera pas selon que l'Etat tiers donnera ou ne donnera pas le visa.

58. Les observations du Gouvernement des Etats-Unis et les interventions de M. Kearney et de M. Albónico posent la question des limitations à la liberté de transit. La Commission pourra revoir cette question lorsque l'article lui reviendra du Comité de rédaction ; elle décidera alors s'il convient d'apporter certaines limitations à cette liberté et à l'usage des priviléges et immunités.

59. Dans la Convention de Vienne, il a été établi en cette matière une distinction entre l'agent diplomatique et les membres de sa famille d'une part, et les membres du personnel technique et administratif et les membres de leur famille d'autre part, ce qui permet d'éviter beaucoup d'écueils. S'agissant des missions spéciales, si le passage en transit n'est soumis à aucune limitation, il pourrait arriver que les Etats de transit se plaignent que les missions spéciales circulent constamment. Ce cas n'est pas prévu dans la Convention de Vienne, et le Rapporteur spécial doit avouer qu'il ne s'en est pas préoccupé non plus.

60. D'une manière générale, le Rapporteur spécial est d'avis qu'à cet égard le projet ne doit pas s'écartier de la Convention de Vienne. Les autres questions sont minimes et pourront être examinées par le Comité de rédaction.

61. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA constate qu'à certains égards, l'article 39 crée des priviléges et immunités plus larges qu'il n'en est normalement accordé aux diplomates passant en transit ; en revanche, pour ce qui concerne les chefs de mission spéciale, cet article ne va pas aussi loin que certains accords internationaux, par exemple la Convention interaméricaine relative aux fonctionnaires diplomatiques⁴, qui traite à la fois des missions permanentes et des missions spéciales et dont les dispositions touchant les priviléges et immunités s'appliquent aux unes et aux autres.

62. Le paragraphe 4 serait trop rigoureux si on l'interprétait comme signifiant que les Etats qui répugnent à accorder le bénéfice des immunités devront refuser le passage de la mission spéciale. Il serait plus raisonnable de leur donner latitude d'autoriser le passage, tout en refusant à la mission le bénéfice des immunités.

63. M. Jiménez de Aréchaga ne partage pas l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle la proposition du Royaume-Uni remet en question tout le régime des missions spéciales. Le refus des immunités affectera peut-être le prestige de certaines missions spéciales, mais en pareil cas, la mission adoptera probablement quelque autre itinéraire. Normalement, elle passera par le pays prévu, quand bien même celui-ci ne lui accorderait pas le bénéfice des immunités. De l'avis de M. Jiménez de Aréchaga, la proposition du Royaume-Uni, qui donnerait au paragraphe 4 quelque

souplesse, faciliterait le règlement de certaines difficultés pratiques et devrait être prise en considération par le Comité de rédaction.

64. M. TSURUOKA souligne que l'article 39 doit être rédigé en termes aussi souples que possible. Par ailleurs, la Commission ne devrait laisser subsister aucun doute quant à l'interprétation qui doit être donnée aux dispositions de l'article et il suggère d'ajouter au Commentaire un paragraphe expliquant le sens du membre de phrase qui figure à la cinquième et à la sixième ligne du paragraphe 1 « ... l'Etat tiers lui accordera l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour ».

65. Les priviléges et immunités ne sont accordés à la mission spéciale qu'en raison de la nécessité où elle se trouve de voyager en transit sur le territoire d'un Etat tiers et le bénéfice de ces priviléges et immunités doit être limité dans le temps et dans l'espace. L'objet de la convention est de faciliter les relations internationales et si la Commission veut que la grande majorité des Etats en accepte le texte, elle doit éviter que les dispositions en soient si rigoureuses que certains Etats refusent de la ratifier ou ne la ratifient qu'en formulant des réserves.

66. M. NAGENDRA SINGH pense que, dans l'intérêt de la coopération internationale, la Commission, agissant *de lege ferenda*, devrait traiter les missions spéciales sur un pied d'égalité avec les missions permanentes, surtout lorsque les premières remplissent des fonctions d'égale importance.

67. M. YASSEEN estime que la Commission doit s'inspirer de la pratique existante. L'article 39 n'impose nullement l'obligation à un Etat tiers d'admettre le passage d'une mission spéciale sur son territoire ni d'accorder aux membres de cette mission spéciale le bénéfice des priviléges et immunités.

68. La proposition du Gouvernement du Royaume-Uni aux termes de laquelle les Etats tiers auraient le droit de permettre le transit sans avoir à accorder en même temps des immunités à une mission spéciale semble de nature à faciliter les relations internationales car, si cette proposition n'était pas acceptée, un Etat tiers n'aurait d'autre choix que de refuser le passage sur son territoire à une mission spéciale ou de lui accorder le bénéfice des priviléges et immunités prévus par la convention.

69. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, souhaiterait que la Commission se prononçât nettement entre le texte suggéré par le Gouvernement du Royaume-Uni et celui de l'article 39. A son sens, dans le présent projet, le paragraphe 4 de l'article laisse à l'Etat tiers la possibilité de s'opposer au passage d'une mission spéciale et, dans le cas d'un accord préalable, de ne pas accorder à cette mission spéciale le bénéfice, sur son territoire, des priviléges et immunités.

70. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à faire connaître leurs observations sur la proposition du Royaume-Uni tendant à ce que l'Etat de transit puisse autoriser le passage de la mission spéciale sans lui accorder le bénéfice des priviléges et immunités.

⁴ Convention relative aux fonctionnaires diplomatiques, adoptée par la sixième Conférence internationale américaine. Signée à La Havane, le 20 février 1928. Société des Nations, Recueil des traités, vol. CLV, p. 274.

71. M. CASTRÉN pense que les dispositions qui figurent au paragraphe 4 de l'article 39 sont trop rigoureuses ; il préférerait la formule proposée par M. Tammes c'est-à-dire que l'Etat tiers ne puisse s'opposer au passage sur son territoire d'une mission spéciale que dans des cas exceptionnels.

72. M. OUCHAKOV pense que, dans le paragraphe 4 de l'article, le problème soulevé par le Gouvernement du Royaume-Uni est déjà réglé : en effet, si l'Etat tiers peut refuser à la mission spéciale le passage sur son territoire, il peut toujours refuser à la mission spéciale le bénéfice des priviléges et immunités.

73. La clause selon laquelle les Etats tiers doivent assurer la liberté de transmission des communications officielles, y compris des messages en code ou en chiffre, de la mission spéciale ainsi que l'inviolabilité des courriers de la mission spéciale doit être impérative.

74. M. USTOR fait observer que, si l'Etat d'envoi est tenu de demander des visas pour les membres de la mission spéciale, l'Etat de transit peut ou bien les accorder, ou les assortir de certaines conditions, ou encore les refuser purement et simplement. D'autre part, un problème se poserait si l'on admettait que des ressortissants de l'Etat d'envoi puissent traverser le territoire de l'Etat de transit librement, sans avoir à demander de visa.

75. M. Ustor pense, comme M. Ouchakov, que la question de la correspondance et des communications officielles est un problème différent et que l'Etat tiers ne peut refuser de transmettre la correspondance ni les communications.

76. M. RAMANGASOAVINA comprend les raisons qui ont incité le Gouvernement du Royaume-Uni à présenter son observation. Ce pays se trouve en effet dans une situation particulière étant donné que le système des correspondances de transports aériens oblige souvent les missions spéciales envoyées par les gouvernements des pays africains anglophones à passer par Londres pour se rendre sur le territoire de l'Etat de réception ; la situation est la même pour les pays de l'Afrique francophone qui doivent se rendre à Paris pour atteindre ensuite leur destination. Paris et Londres sont en quelque sorte des plaques tournantes et le Gouvernement du Royaume-Uni comme le Gouvernement français sont appelés fréquemment à délivrer des visas de transit, mais pourraient éprouver quelque réticence à accorder en même temps le bénéfice des priviléges et immunités.

77. Le problème est tout à fait différent lorsqu'une mission spéciale est appelée, pour l'accomplissement de sa tâche, à voyager sur le territoire d'un pays intermédiaire et la Commission devrait prévoir dans le texte de l'article certaines dispositions particulières adaptées aux besoins, selon la situation du pays de transit.

78. M. CASTAÑEDA pense qu'il n'y a pas d'opposition réelle entre le régime prévu par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et la proposition du Royaume-Uni, mais il juge le paragraphe 4 préférable à la proposition du Royaume-Uni, parce que celle-ci

tendrait peut-être à restreindre l'octroi des priviléges et immunités.

79. L'autorisation d'acheminer la correspondance et les communications officielles à travers le territoire d'un Etat tiers ne saurait être retirée, car il est d'intérêt vital pour la communauté internationale qu'il ne soit pas mis de restriction à leur transmission.

80. Le PRÉSIDENT constate que certaines divergences d'opinion semblent s'être fait jour au sein de la Commission. Le choix que le Gouvernement du Royaume-Uni propose de laisser à l'Etat de transit n'est pas formellement exclu par le texte actuel de l'article 39, mais celui-ci s'inspire d'une manière de voir quelque peu différente. Pour le Rapporteur spécial, dès l'instant que l'Etat de transit a autorisé le passage d'une mission spéciale sur son territoire, le bénéfice des priviléges et immunités s'ensuit de plein droit.

81. Cependant, et bien qu'il n'ait pas compétence pour interpréter les observations du Gouvernement du Royaume-Uni, Sir Humphrey présume que celui-ci envisageait l'éventualité où un Etat ne voudrait pas autoriser le passage d'une mission spéciale comme telle, mais accepterait que les membres de cette mission voyagent comme de simples particuliers. A son avis, la proposition du Royaume-Uni vise à faciliter les relations internationales et à rendre le projet de convention plus aisément acceptable pour les Etats, vu que de nombreux parlements répugnent à élargir le champ des priviléges et immunités.

82. M. TSURUOKA rappelle sa précédente intervention et se demande si la Commission, sans renoncer au système inspiré de l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, ne pourrait pas prévoir une limitation dans le temps et dans l'espace du régime des priviléges et immunités.

83. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, fait observer que, si la Commission veut assurer le développement des relations internationales, elle doit garantir la liberté de transit d'une mission spéciale. Certaines missions spéciales envoyées par des pays comme le Népal ou l'Afghanistan sont toujours, pour des raisons géographiques, obligées de passer par le territoire d'un Etat tiers. D'autre part, si la liberté de transit n'est pas garantie, la mission spéciale n'a pas l'assurance de pouvoir accomplir sa tâche.

84. Le problème est d'une importance exceptionnelle et, étant donné les différences fondamentales qui existent entre la proposition du Royaume-Uni et le projet d'article 39, le Rapporteur spécial craint que le Comité de rédaction n'ait les plus grandes difficultés à soumettre à la Commission une solution de compromis. A son avis, le Comité de rédaction pourrait établir deux textes entre lesquels la Commission aurait à se prononcer.

85. M. YASSEEN ne croit pas qu'il y ait une différence de principe entre le projet d'article 39 et la formule que suggère le Gouvernement du Royaume-Uni : l'accent est simplement déplacé.

86. En effet, le paragraphe 4 de l'article 39 n'oblige nullement l'Etat tiers à accorder le libre passage sur son

territoire à une mission spéciale. M. Yasseen ne voit, pour sa part, aucun inconvénient à imposer aux Etats tiers une telle obligation, mais il se demande si une conférence de plénipotentiaires, réunie en vue d'examiner le projet de convention, partagerait cette manière de voir.

87. Le PRÉSIDENT reconnaît que, comme l'a dit M. Yasseen, il n'y a peut-être pas une grande divergence de vues entre les membres de la Commission. Il n'est pas impossible que le Comité de rédaction réussisse à trouver une solution intermédiaire. Il propose donc de renvoyer l'article au Comité de rédaction pour un nouvel examen, compte tenu de la discussion.

Il en est ainsi décidé⁵.

La séance est levée à 18 heures.

⁵ Pour la reprise du débat, voir 931^e séance, par. 7 à 18.

910^e SÉANCE

Mardi 30 mai 1967, à 10 heures

Président : Sir Humphrey WALDOCK

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Ignacio-Pinto, M. Jiménez de Aréchaga, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, M. Yasseen.

Missions spéciales

(A/CN.4/193 et additifs ; A/CN.4/194 et additifs)
(suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 40 bis (Non-discrimination) [50]

1. Article 40 bis [50]
Non-discrimination

1. En appliquant les dispositions des présents articles, l'Etat de réception ne fera pas de discrimination entre les Etats.

2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires :

a) Le fait pour l'Etat de réception d'appliquer restrictive-ment l'une des dispositions des présents articles parce qu'elle est ainsi appliquée à sa mission spéciale dans l'Etat d'envoi ;

b) Le fait pour des Etats de se faire mutuellement bénéficiier, par coutume ou par voie d'accord, d'un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions des présents articles ;

c) Le fait que les Etats sont convenus entre eux de réduire réciproquement l'étendue des facilités, priviléges et immunités pour leurs missions spéciales, soit en général, soit pour des catégories particulières de missions, bien qu'une telle limitation n'existe pas envers les autres Etats.

3. De même, on ne considérera pas qu'il existe de discrimination dans le cas d'un traitement inégal entre les missions spéciales qui appartiennent à différentes catégories ou qui sont reçues en des circonstances différentes.

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 40 bis proposé par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/194/Add.2).

3. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, rappelle comment la Commission, après avoir décidé de ne pas inclure dans le projet de règle interdisant la discrimination, a finalement chargé le Rapporteur spécial de présenter un projet d'article à ce sujet en s'inspirant de l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires ; l'historique de la question est retracé dans le quatrième rapport (A/CN.4/194, par. 251 à 259).

4. L'article 40 bis que présente le Rapporteur spécial s'inspire en effet des articles susmentionnés, mais il contient des éléments nouveaux.

5. En premier lieu, l'alinéa c du paragraphe 2 exclut de l'application de la règle de la non-discrimination le cas où les Etats sont convenus entre eux de donner à leurs missions spéciales un traitement moins favorable que ne le prévoit le projet. Le Rapporteur spécial estime que cette disposition est juste et conforme à la pensée de la Commission. En effet, les priviléges et immunités appartiennent non aux personnes mais aux Etats, et les Etats sont les plus qualifiés pour déterminer les conditions qui sont nécessaires entre eux.

6. Le paragraphe 3 a pour but d'exprimer l'idée, qui a toujours été celle de la Commission, que des missions spéciales de catégories différentes et chargées de tâches différentes ne sauraient être traitées exactement de la même façon. Il est évident, par exemple, qu'une mission politique chargée de négocier un traité d'alliance sera l'objet de plus d'égards qu'une petite mission technique ; une telle situation ne doit pas être considérée comme discriminatoire.

7. En résumé, la règle de la non-discrimination repose sur l'égalité souveraine des Etats, mais cette égalité n'implique pas que toutes les missions spéciales doivent être traitées absolument de la même façon.

8. L'Assemblée générale a approuvé le dernier rapport de la Commission et les gouvernements n'ont pas élevé d'objections contre la règle générale ; le Gouvernement du Gabon a formulé des observations (A/CN.4/193) qui en soulignent l'importance et le Gouvernement des Etats-Unis (A/CN.4/193) a seulement contesté l'utilité d'une règle de non-discrimination pour la réception protocolaire des missions spéciales, question que l'article 40 bis ne traite pas.

9. M. CASTRÉN approuve, dans l'ensemble, la substance et la forme de ce nouvel article, élaboré par le Rapporteur spécial conformément au désir et aux directives générales de la Commission.

10. Le paragraphe 1 et les alinéas a et b du paragraphe 2, qui sont empruntés aux Conventions de