Nations Unies
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
VINGT-DEUXIÈME SESSION
Documents officiels

SIXIÈME COMMISSION, 961e SÉANCE

Mercredi 4 octobre 1967, à 10 h 45

NEW YORK

SOMMAIRE

Page

Point 85 de l'ordre du jour:
Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session (suite) 25

Président: M. Edvard HAMBRO (Norvège).

POINT 85 DE L'ORDRE DU JOUR

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session (suite) [A/6709/Rev.1 et Corr.1 et 3]

1. M. MUTUALE (République démocratique du Congo) dit que, ayant eu l'occasion d'observer à Genève les travaux du droit international, il a pu se rendre compte du soin extrême que les membres de cet organe ont apporté à la rédaction de chaque élément du projet relatif aux missions spéciales (A/6709/Rev.1 et Corr.1 et 3, chap. II). Sa délégation rend un hommage tout particulier à la compétence du rapporteur spécial chargé de cette question.

2. Les normes juridiques internationales parmi lesquelles se placent les règles relatives aux missions spéciales ont pour unique source la volonté concordante des Etats. Or, l'expression de cette volonté se trouve, d'une part, dans les instruments juridiques internationaux existants, notamment dans la Charte des Nations Unies, et, d'autre part, dans la pratique des Etats. C'est donc à ces deux ordres d'éléments qu'il faut se référer pour examiner les dispositions du projet d'articles. Le sens du réalisme, recommandé par le représentant du Brésil, exige d'ailleurs que pour un tel projet, qui doit influencer les relations internationales dans le sens de l'harmonie et de la concorde, l'on se tourne vers les principes de base déjà agréés par la quasi-totalité des Etats.

3. Dans cette optique, le texte proposé apparaît d'autant plus digne d'approbation qu'il est un facteur de promotion et de concrétisation des idéaux de la Charte. D'autre part, il convient de le rapprocher de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques [1] et de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires [2], qui concernent des situations très analogues et reflètent une pratique universelle.

4. D'autre part, le caractère supplétif des règles du projet, mis en relief par M. Yasseen (958ème séance), devrait contribuer à en faciliter l'acceptation en apaisant les susceptibilités de souveraineté et la crainte des Etats de voir porter atteinte à leurs intérêts de tous ordres. Certes, les pays en voie de développement trouveraient dans un droit international impératif un refuge plus sûr contre les coercitions que les plus nantis pourraient tenter de leur imposer dans la formulation de conventions bilatérales, mais, en l'occurrence, on ne peut pas en vouloir à la Commission du droit international de n'avoir pas proposé de façon précise quelques règles, issues de la pratique, qui relèveraient du jus cogens: l'essentiel était, en effet, de donner à une chose appelée à se développer un point de départ réaliste.

5. En ce qui concerne la procédure à suivre pour la conclusion d'une convention sur les missions spéciales, la délégation congolaise, qui est dans l'ensemble assez satisfaite du projet et juge peu souhaitable de différer la solution des problèmes posés par une forme de diplomatie qui prend de plus en plus d'ampleur, opterait pour la proposition qui rapprocherait la date de la conclusion d'une telle convention.

6. Enfin, la délégation congolaise tient à exprimer ses remerciements aux gouvernements qui, par leurs dons de bourses en faveur de jeunes spécialistes des pays en voie de développement, ont contribué au succès de la troisième session du Séminaire de droit international de Genève.

7. M. GONZALEZ GALVEZ (Mexique) réaffirme, à l'occasion de l'examen du rapport de la Commission du droit international sur sa dix-neuvième session, l'importance que sa délégation attache aux travaux de cet organe et la nécessité d'éviter de lui renvoyer des sujets dont les incidences politiques risqueraient de compromettre l'accomplissement de sa tâche. Il indique, à ce propos, que sa délégation souhaite que, après avoir examiné la question de la succession d'Etats et de gouvernements, la question de la responsabilité des Etats, la question de la clause de la nation la plus favorisée et la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, la Commission du droit international envisage d'aborder la question des problèmes juridiques que posent l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux, au sujet de laquelle elle pourrait prendre en considération l'opinion adoptée il y a plusieurs années par le Comité juridique interaméricain, et d'étudier des normes types de conciliation pouvant conduire aux perfectionnement de certaines des méthodes de règlement des différends.

---

[1] Voir Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: 62.X.1), p. 91.

[2] Voir Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels, vol. II (publications des Nations Unies, numéro de vente: 64.X.1), p. 179.

8. Rappelant les termes du paragraphe 2 du dispositif de la résolution 375 (IV) de l'Assemblée générale du 6 décembre 1949 relative au projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats, le représentant du Mexique indique que son Gouvernement avait, en commençant par les observations qu'il avait formulées dès la réunion de Dumbarton Oaks, déploré que le texte de la Charte des Nations Unies, tel qu'il se présentait alors, ne comprenne pas un chapitre spécial définissant ces droits et devoirs [3], et il suggère que la Commission du droit international étudie la possibilité de reviser ledit projet de déclaration à l'issue de l'examen des questions prioritaires ou dans les intervalles de ses travaux, ou, à défaut, que l'Assemblée générale décide de reprendre l'étude de ce problème.

9. En ce qui concerne les autres activités de la Commission du droit international, la délégation mexicaine se félicite du maintien des contacts avec les organismes juridiques régionaux, ainsi que des succès de la troisième session du Séminaire de droit international de Genève, auquel a pris part un jeune fonctionnaire mexicain.

10. S'agissant du projet d'articles sur les missions spéciales (A/6709/Rev.1 et Corr.1 et 3, chap. II), le temps a manqué pour l'analyser de façon approfondie, mais la délégation mexicaine le juge acceptable dans ses grandes lignes. Elle hésite sur certains points, notamment sur l'opportunité de conserver l'article 4, relatif aux missions envoyées dans plus d'un Etat, car il s'agit d'un texte motivé par des considérations politiques, comme le montre le commentaire qui l'accompagne, et la situation visée serait réglée, du point de vue juridique, par les dispositions de l'article 2, qui font du consentement une condition indispensable à l'envoi d'une mission spéciale. Elle éprouve également des doutes sur la nécessité d'établir, à propos des missions spéciales, une différence entre une personne déclarée non grata et une personne non acceptable, sur l'interprétation possible de certains articles concernant les facilités, privilèges et immunités auxquels ont droit les missions spéciales, ainsi que sur la limitation aux cas visés dans la deuxième partie du projet, de la faculté de limiter par accord entre les parties la portée des privilèges.

11. Pour ce qui est de la procédure à suivre pour l'élaboration de la convention envisagée, la délégation mexicaine souhaiterait que la tâche soit confiée à la Sixième Commission. Celle-ci pourrait entamer ses travaux dès l'ouverture de la vingt-troisième ou, éventuellement, de la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale. Les difficultés signalées par le représentant du Royaume-Uni à la séance précédente doivent certes être prises en considération, mais elles ne sont pas insurmontables, comme l'a montré notamment la conclusion du Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes [résolution 2222 (XXI) de l'Assemblée générale, annexe]. Une autre possibilité pourrait être envisagée: celle de recommander à l'Assemblée générale de créer une commission préparatoire qui serait composée selon le principe d'une répartition géographique équitable et qui serait chargée de rédiger un avant-projet en tenant compte des observations qui pourraient être ou auraient été envoyées par les Etats Membres; cette commission pourrait tenir une session, d'une durée de trois semaines environ, à partir du 2 septembre 1968, pour rédiger ce texte qui, une fois élaboré, pourrait servir de base à l'étude du problème par la Sixième Commission soit à la vingt-troisième, soit à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale.

12. M. NACHABE (Syrie) dit que son pays, qui suit avec le plus grand intérêt les efforts qui se déploient dans le domaine du développement progressif et de la codification du droit international, a noté avec satisfaction que le rapport de la Commission du droit international porte principalement, cette année encore, sur une autre matière du droit diplomatique, à savoir la question des missions spéciales. Le travail de la Commission du droit international, et notamment de son président, sir Humphrey Waldock, et de son Rapporteur spécial pour ladite question, M. Milan Bartoš, mérite les plus grands éloges et vient enrichir le droit international d'une autre source précieuse de droit conventionnel écrit auquel les petits Etats attachent une importance capitale.

13. Lors de la vingt et unième session, la délégation syrienne avait manifesté son appréciation pour les recommandations judicieuses que la Commission du droit international avait faites au Rapporteur spécial en ce qui concerne la nature des dispositions sur les missions spéciales, la distinction à faire entre les différentes catégories de missions spéciales et l'inclusion dans le rapport d'un article introductif allégeant et condensant le texte. Elle constate avec satisfaction que le projet qui a été finalement adopté tient compte de ces recommandations et qu'il contient en annexe un projet de préambule semblable à celui qui précède les Conventions de Vienne de 1961 et 1963.

14. Le projet d'articles sur les missions spéciales constitue dans son ensemble une base acceptable pour la conclusion d'une convention en la matière. Il est particulièrement satisfaisant que les articles 9 et 10 du projet de 1965 [4], relatifs à la présence, aient été supprimés et remplacés dans le projet actuel par l'article 16, la Commission ayant estimé à juste titre que les dispositions du projet concernant la préséance devaient faire l'objet d'un article unique.

15. La Commission a également agi judicieusement en modifiant le texte du premier paragraphe de l'article 16 du projet de 1965 relatif aux activités des missions spéciales sur le territoire d'un Etat tiers; ce paragraphe stipulait en effet que les missions spéciales de deux ou plusieurs Etats pouvaient se réunir sur le territoire d'un Etat tiers après avoir reçu le consentement exprès de celui-ci, mais ne faisait aucune allusion au droit de l'Etat tiers de retirer ce consentement. Le libellé de l'article 18 du projet actuel affirme expressément ce droit, éliminant ainsi tout malentendu possible à cet égard.

16. Pour ce qui est des facilités, privilèges et immunités devant être accordés aux missions spéciales, la délégation syrienne estime qu'ils doivent

[3] Voir Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, G/7 c (t. IV), p. 95 et 96.

[4] Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Supplément No 9, chap. III, p. 20 à 23.

être limités à ceux qui sont indispensables à l'exercice normal des fonctions assignées aux missions spéciales. C'est dans cet esprit qu'elle approuve les dispositions restrictives introduites à l'alinéa d du paragraphe 2 de l'article 31, consacré à l'immunité de juridiction, et au paragraphe 4 de l'article 43 relatif au transit par le territoire d'un Etat tiers.

17. Cependant, la délégation syrienne partage les craintes de plusieurs membres de la Commission du droit international au sujet de la dernière phrase du premier paragraphe de l'article 25 concernant l'inviolabilité des locaux, qui stipule que le consentement du chef de la mission spéciale ou, le cas échéant, du chef de la mission permanente de l'Etat d'envoi est présumé acquis pour permettre aux agents de l'Etat de réception de pénétrer dans les locaux de la mission spéciale en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates. En effet, une telle disposition risque de donner lieu à des abus.

18. Quant à l'opportunité de convoquer une conférence internationale pour adopter une convention en la matière, il semble plus avisé, eu égard au programme chargé des conférences internationales pour 1968 et 1969, d'élaborer cette convention au cours des sessions prochaines de l'Assemblée générale.

19. Les autres décisions et conclusions de la Commission du droit international, figurant au chapitre III de son rapport, recueillent l'adhésion de la délégation syrienne. Ladite Commission a bien fait de confier la question de la succession d'Etats et de gouvernements à plus d'un rapporteur spécial, afin d'en faire avancer l'étude. Il faut également se féliciter du fait que la Commission du droit international aura l'occasion, à sa vingt et unième session, d'examiner un rapport détaillé sur la question capitale de la responsabilité des Etats et de la décision qu'elle a prise d'inscrire à son programme de travail la question de la clause de la nation la plus favorisée dans le droit des traités.

20. La délégation syrienne se réjouit enfin de voir que la Commission du droit international a développé ses contacts avec les organismes juridiques des divers continents et qu'elle poursuit avec succès depuis 1965 l'organisation de sessions du Séminaire de droit international sur l'initiative de l'Office des Nations Unies à Genève.

21. M. RAWN (Pakistan) dit que la Commission du droit international a élaboré, au sujet des missions spéciales, un projet extrêmement précieux, dans un domaine nouveau, qui constitue plutôt une tentative de développement progressif du droit international qu'une codification des règles et des pratiques existantes. La pratique des Etats concernant les missions spéciales était en effet très diverse et la Commission ne pouvait faire autrement que jouer un rôle créateur.

22. La Commission du droit international a défini une mission spéciale par son caractère représentatif et temporaire et par le fait qu'elle est envoyée par un Etat auprès d'un autre Etat pour traiter avec ce dernier de questions déterminées ou pour accomplir auprès de lui une tâche déterminée. Aussi cette définition exclut-elle les missions spéciales permanentes ou de durée indéterminée, les missions dénuées de caractère représentatif, qu'elles émanent de gouvernements insurrectionnels ou d'organes gouvernementaux d'un Etat, ainsi que les envoyés, chefs d'Etats et ministres chargés d'une fonction particulière auprès d'autres Etats. La Commission a bien fait de délimiter le sujet de la diplomatie ad hoc et d'essayer d'en normaliser la pratique, mais elle devrait aborder le plus tôt possible l'étude des autres domaines connexes de cette diplomatie spéciale.

23. Les privilèges et immunités prévus pour les missions spéciales par les articles 24 à 47 du projet se rapprochent beaucoup de ceux qui sont accordés aux missions diplomatiques en vertu de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Les différences de fond entre ladite Convention et le projet d'articles se justifient eu égard aux tâches spécifiques et au caractère temporaire des missions spéciales. La délégation pakistanaise estime que la Commission du droit international a eu raison de proposer d'accorder aux missions spéciales les mêmes privilèges et immunités que ceux dont jouissent les missions diplomatiques en vertu de la Convention de Vienne de 1961; en effet, une mission spéciale qui répond à la définition du projet constitue une représentation politique d'un Etat souverain au même titre que sa mission diplomatique et doit donc recevoir les mêmes privilèges et immunités. Elle note en outre avec satisfaction que l'article 42, reconnaissant que les privilèges et immunités ne sont accordés aux missions spéciales que pour leur permettre d'accomplir efficacement leurs fonctions, prévoit que l'Etat d'envoi renoncera à l'immunité de juridiction en ce qui concerne les actions civiles lorsqu'il peut le faire sans que cela entrave l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale. La reconnaissance de ce principe est indispensable pour éviter l'abus des privilèges et immunités.

24. La délégation pakistanaise félicite le Rapporteur spécial d'avoir inclus dans le projet l'article 7 concernant le cas d'inexistence de relations diplomatiques ou consulaires et de non-reconnaissance. Cet article dispose que l'existence des relations diplomatiques ou consulaires n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception d'une mission spéciale, et qu'un Etat peut envoyer une mission spéciale à un Etat ou en recevoir une d'un Etat qu'il ne reconnaît pas. Dans le monde divisé d'aujourd'hui, où la reconnaissance est devenue un acte hautement politique, les dispositions de cet article peuvent fournir un moyen terme entre la non-reconnaissance et la reconnaissance accompagnée de pleines relations diplomatiques. Cependant, le fait même que l'Etat de réception accepte une mission spéciale — qui, par définition, est représentative de la partie qui l'envoie — implique une certaine reconnaissance de l'existence en tant qu'Etat de l'autre partie. La délégation pakistanaise a noté que l'article 7 ne prévoit pas l'hypothèse où un Etat est reconnu mais se trouve sous le contrôle d'un gouvernement de fait qui, lui, n'est pas reconnu. Estimant qu'il devrait être possible, dans ce cas également, d'envoyer ou de recevoir une mission spéciale, elle suggère de faire figurer une disposition à cet effet à l'article 7.

25. Pour ce qui est de la procédure à suivre, la délégation pakistanaise pense que le mieux serait de conclure une convention à la vingt-troisième session de

l'Assemblée générale, cette méthode permettant d'éviter des dépenses supplémentaires et de gagner du temps, compte tenu du fait qu'il faudrait peut-être attendre jusqu'en 1970 pour réunir une conférence à cette fin.

26. En conclusion, M. Rawn accueille favorablement la décision de la Commission du droit international d'examiner en priorité la question de la succession d'Etats en matière de traités et d'étudier en même temps la question de la clause de la nation la plus favorisée, devenues toutes deux urgentes par suite de la convocation en 1968 et 1969 de la conférence internationale sur le droit des traités. Il exprime enfin l'espoir que les réunions du Séminaire de droit international se poursuivront et se développeront à l'avenir, car elles contribuent grandement à la compréhension du droit international.

27. M. MUSA (Somalie) est convaincu que les travaux de la Commission du droit international sur des missions spéciales peuvent fournir une excellente base aux débats de la Sixième Commission en vue de la conclusion d'une convention en la matière.

28. Les observations du représentant de la Somalie porteront essentiellement sur les articles 1, 2, 3, 4, 21, 22, 25, 26, 28, 29, 31, 33, 35, 36, 37, 42 et 50 du projet, qui constituent, selon lui, la clef de voûte de l'œuvre accomplie par la Commission du droit international dans ce domaine. Ces observations seront donc présentées au fur et à mesure au moment approprié.

29. La Somalie, consciente des difficultés que pose la formulation précise du statut des missions spéciales, est parvenue à la conclusion, confirmée d'ailleurs par l'esprit et la lettre des articles 2, 3 et 4 du projet d'articles, que la solution du problème réside dans la conclusion d'accords entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception sur les facilités, immunités et privilèges dont jouira la mission spéciale. Néanmoins, en l'absence d'accords consacrant une telle entente entre la Somalie et de nombreux Etats d'envoi, l'Assemblée nationale de la République somalie a adopté, le 27 juin 1967, la loi No 16 par laquelle elle a ratifié les deux Conventions de Vienne et habilité le Ministre des affaires étrangères à accorder les plus larges privilèges et immunités aux membres des missions spéciales en se fondant sur la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, le Ministre des affaires étrangères devra évidemment tenir compte non seulement des accords existants entre la République somalie et l'Etat d'envoi, mais aussi des conditions nécessaires à l'accomplissement de la tâche de chaque mission spéciale, ce que prévoit d'ailleurs l'article 22 du projet d'articles.

30. La loi susmentionnée prive de son intérêt, en ce qui concerne la Somalie, la convention envisagée sur les missions spéciales. La délégation somalienne participera néanmoins aux efforts faits en vue de la conclusion de cette convention, qui offrirait une source abondante de directives concernant la pratique des Etats et apporterait une contribution utile à la codification et au développement progressif du droit international.

31. En ce qui concerne la procédure à suivre, la délégation somalienne estime qu'il serait plus approprié de confier l'élaboration de la convention à la Sixième Commission plutôt qu'à une conférence de plénipotentiaires, en raison des incidences financières et techniques de la convocation d'une telle conférence, et aussi parce que cela permettrait d'aboutir à la conclusion de la convention dès 1968, alors que, si l'on devait réunir une conférence, il faudrait sans doute attendre jusqu'en 1970 et peut-être même davantage.

32. M. TINOCO (Costa Rica) souligne que la pratique des Etats en matière de missions spéciales tend à s'uniformiser et qu'il convient de la traduire dans une convention qui permettrait d'avancer sur la voie de la codification de ce domaine du droit international. Le projet d'articles dont est saisie la Commission a dissipé les appréhensions qu'éprouvait le Gouvernement costa-ricien à l'égard du projet précédent, par trop imprécis, sur certains points.

33. Trois idées fondamentales se dégagent du projet actuel: tout d'abord, les règles proposées s'appliqueront uniquement aux missions envoyées par des Etats auprès d'autres Etats, à l'exclusion des missions envoyées par des groupes politiques ou auprès de groupes politiques; le libellé de l'article 7 fait cependant subsister un doute, car ses dispositions pourraient s'appliquer dans le cas de mouvements insurrectionnels, ségrégationnistes ou séparatistes désireux de créer un nouvel Etat. En second lieu, ces règles régiront les missions temporaires, puisqu'elles sont destinées aux missions diplomatiques accréditées "pour traiter de questions déterminées" ou "pour accomplir une tâche déterminée". Enfin, ces règles ne s'appliqueront qu'aux missions que l'on peut, de bonne foi, considérer comme représentatives d'un Etat, à l'exclusion des missions dites "à un niveau inférieur", ce qui élimine considérablement le risque d'extension indue des privilèges et immunités accordés aux missions spéciales, en matière fiscale, et notamment en ce qui concerne les droits de douane.

34. Quant à la forme que devrait revêtir le projet d'articles, la délégation costa-ricienne estime préférable d'en faire une convention distincte. Elle souhaite d'autre part que l'élaboration de la convention soit confiée à la Sixième Commission qui accomplirait cette tâche en 1969 afin de donner aux Etats un délai suffisant pour présenter leurs observations.

35. M. Tinoco tient à signaler que l'on pourrait apporter une légère amélioration au texte espagnol du projet d'articles en supprimant en de nombreux endroits, lorsque le contexte est suffisamment clair, l'expression "que envía" qui suit le terme "Estado".

36. La délégation costa-ricienne souscrit aux recommandations de la Commission du droit international touchant l'organisation de ses travaux futurs et elle ne doute pas que ladite Commission abordera, dès qu'il lui sera possible de le faire, l'étude du droit d'asile, tant diplomatique que territorial, question que l'Assemblée générale lui a renvoyée par sa résolution 1400 (XIV) du 29 novembre 1959 et qui prend une importance croissante en relation avec la protection des droits de l'homme.

La séance est levée à 11 h 50.

Litho in U.N. 77602—December 1967—825