

Document:-
A/CN.4/SR.1099

Compte rendu analytique de la 1099e séance

sujet:
Relations entre les Etats et les organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1971, vol. I

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

demment, cette décision ne s'est appliquée qu'aux fonctionnaires des consulats, et jusqu'à présent la Cour suprême n'a pas encore pris de décision concernant le personnel technique et administratif des missions permanentes, dont il faut considérer que le statut n'est pas encore réglé aux États-Unis.

103. M. USTOR remercie M. Kearney de ces renseignements et espère que le Secrétariat pourra en fournir sur l'acquisition de la nationalité en Suisse, pays qui n'a pas, dans ce domaine, de législation fondée sur le *ius soli* mais où, sans aucun doute, maints problèmes se posent du fait des mariages mixtes.

104. M. OUCHAKOV demande quelle serait, aux États-Unis, la situation juridique des membres du personnel des missions diplomatiques qui ne sont pas eux-mêmes diplomates, mais qui servent en une autre qualité.

105. M. KEARNEY indique que leur statut serait sensiblement le même que celui du personnel administratif et technique des missions permanentes, encore que la Cour suprême n'ait jamais statué en la matière. Le Département d'État des États-Unis a décidé, dans certains cas, que les enfants nés de membres du personnel administratif des missions diplomatiques n'étaient pas couverts par l'exemption qu'il a indiquée. Cependant, ces affaires n'ont jamais fait l'objet d'une décision judiciaire.

La séance est levée à 13 h 5.

1099^e SÉANCE

Jeudi 13 mai 1971, à 10 h 10

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Raman-gasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Ustor, M. Yasseen.

Relations entre les États et les organisations internationales

(A/CN.4/221 et Corr.1 et Add.1; A/CN.4/238 et Add.1 et 2; A/CN.4/239 et Add. 1 et 2; A/CN.4/240 et Add.1 à 6; A/CN.4/241 et Add.1 à 5; A/CN.4/L.162/Rev.1; A/CN.4/L.166)

[point 1 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE 39 (Exemption des lois concernant l'acquisition de la nationalité) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite le Secrétariat à répondre à la question posée par M. Ustor au sujet de la situation juridique concernant l'acquisition de la nationalité en Suisse¹.

¹ Voir séance précédente, par. 104.

2. M. RATON (secrétariat) indique qu'il n'existe pas d'exemption en droit suisse. C'est la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 qui est applicable. Comme la Suisse est un pays de *jus sanguinis*, les cas sont assez rares en pratique, mais peuvent se poser pour les membres féminins des missions en particulier. De toute façon, il faut qu'un citoyen suisse soit directement en cause. Par exemple, si un membre féminin d'une mission a un enfant naturel d'un citoyen suisse, l'enfant peut obtenir la nationalité suisse à la suite du mariage de ses père et mère ou d'un jugement de légitimation. En cas de mariage d'un membre féminin d'une mission avec un citoyen suisse, l'épouse acquiert la nationalité suisse. L'enfant légitime d'un père étranger et d'une mère suisse acquiert à sa naissance le droit de cité cantonal et communal de sa mère, et par là même la nationalité suisse, lorsqu'il ne peut acquérir une autre nationalité à sa naissance.

3. D'après les renseignements qu'il a obtenus du Département politique fédéral, M. Raton est en mesure de dire que le Gouvernement suisse ne connaît pas de graves difficultés pratiques. Sa réponse doit donc s'interpréter comme indiquant que la loi fédérale de 1952 ne fait pas l'objet de dérogations.

4. M. USTOR signale que le Gouvernement suisse a dit qu'il « ne peut partager l'avis de la Commission du droit international au sujet de l'article 39. La Suisse approuve, en soi, la règle selon laquelle l'enfant d'un membre de la mission permanente ne peut acquérir par l'effet du *jus soli* la nationalité de l'État hôte. Cependant, c'est une règle d'une portée plus large qui est posée par l'article 39; toute disposition d'acquisition automatique de la nationalité de l'État hôte est visée, qu'elle fasse dépendre cette acquisition du séjour ou non. Pour les raisons qui ont guidé les Conférences de Vienne de 1961 et 1963, le Gouvernement suisse recommande que ces dispositions fassent l'objet d'un protocole séparé. » (A/CN.4/239, section C.II.)

5. Selon la loi suisse, par conséquent, l'enfant d'un membre d'une mission permanente dont la femme est suisse acquerrait la nationalité suisse à sa naissance.

6. M. RATON (Secrétariat) répond qu'il en est ainsi sous certaines conditions : il faut que l'enfant en cause ne puisse acquérir une autre nationalité à sa naissance; en outre, il perd la nationalité suisse si, avant sa majorité, il acquiert la nationalité étrangère de son père.

7. M. USTOR, remerciant le représentant du Secrétariat des renseignements qu'il a fournis, espère que le Comité de rédaction en tiendra compte lors de l'examen de l'article 39².

QUESTION DES CONSÉQUENCES ÉVENTUELLES DE SITUATIONS EXCEPTIONNELLES : ARTICLES 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis*

8. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le document de travail préparé par le Rapporteur spécial

² Pour la suite du débat, voir la 1116^e séance, par. 2.

au sujet des conséquences éventuelles de situations exceptionnelles sur la représentation des États auprès des organisations internationales (A/CN.4/L.166).

9. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) indique que son document de travail est un résumé des débats qui ont eu lieu à la Commission en 1969 et 1970. A la vingt et unième session, la discussion a eu son origine dans la mention du cas de conflit armé qui figurait dans les projets d'articles 47 (Facilités de départ) et 48 (Protection des locaux et des archives), présentés par le Comité de rédaction. A la 1026^e séance, M. Ustor a proposé que la Commission envisage la possibilité d'un article distinct aux termes duquel tous les privilèges et immunités octroyés en vertu de la convention devraient être accordés en cas de conflit armé³. La question a alors été renvoyée au Comité de rédaction ; celui-ci a élaboré un nouveau projet d'article, qui figure au par. 10 du document de travail du Rapporteur spécial. Lorsque ce texte a été présenté à la Commission à sa 1035^e séance, un membre a proposé un amendement très développé, qui figure au paragraphe 11 du document de travail, en faisant valoir des arguments qui sont résumés au paragraphe 12. Un autre membre a alors proposé un amendement plus court et plus précis, dont le texte figure au paragraphe 13⁴.

10. Au cours de la discussion, l'avis a été exprimé que, s'il y a un conflit armé, la situation est plus complexe dans le cas des missions permanentes auprès des organisations internationales que dans le cas de la diplomatie bilatérale. La majorité des membres a exprimé des doutes quant à l'opportunité de traiter cette question dans le projet d'articles. La Commission a repris son débat à la vingt-deuxième session, à propos du projet d'articles sur les missions permanentes d'observation, mais elle a décidé d'ajourner au stade de la seconde lecture l'examen de l'incidence des situations exceptionnelles, telles que le conflit armé.

11. Les conclusions que le Rapporteur spécial dégage de ces débats sont, premièrement, que la Commission ne juge pas approprié de traiter de situations exceptionnelles telles que le conflit armé, à propos des articles sur les facilités de départ et la protection des locaux et des archives, car elle est soucieuse d'éviter le risque de faire supposer qu'en cas de conflit armé entre l'État hôte et l'État d'envoi les membres de la mission permanente de l'État d'envoi devraient quitter le territoire de l'État hôte. Deuxièmement, les membres de la Commission s'accordent généralement à penser qu'il est souhaitable de traiter, dans un ou plusieurs articles, des incidences de la rupture ou de l'absence de relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi, de même que la question de la reconnaissance. Troisièmement, en ce qui concerne le conflit armé, le débat montre que l'opinion de la Commission est partagée et que si l'on s'efforçait de traiter dans le présent projet d'articles des effets d'un conflit armé, cela soulèverait des problèmes complexes en raison de

la très grande diversité des situations qui peuvent se présenter dans le contexte de la diplomatie multilatérale.

12. Le Rapporteur spécial propose donc les nouveaux articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis*, au sujet desquels la Commission pourra prendre une décision quand elle arrivera au stade final de ses travaux. Ces articles sont ainsi libellés :

Article 49 bis

La rupture ou l'absence de relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi n'affecte pas les obligations de ces États en vertu des présents articles. L'établissement ou le maintien d'une mission permanente par l'État d'envoi n'implique pas reconnaissance par lui de l'État hôte ni par ce dernier de l'État d'envoi, non plus qu'il n'affecte la situation en ce qui concerne les relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi.

Article 77 bis

La rupture ou l'absence de relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi n'affecte pas les obligations de ces États en vertu des présents articles. L'établissement ou le maintien d'une mission permanente d'observation par l'État d'envoi n'implique pas reconnaissance par lui de l'État hôte ni par ce dernier de l'État d'envoi, non plus qu'il n'affecte la situation en ce qui concerne les relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi.

Article 116 bis

La rupture ou l'absence de relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi n'affecte par les obligations de ces États en vertu des présents articles. L'envoi d'une délégation à un organe ou à une conférence par l'État d'envoi n'implique pas reconnaissance par lui de l'État hôte ni par ce dernier de l'État d'envoi, non plus qu'il n'affecte la situation en ce qui concerne les relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi.

13. M. CASTRÉN félicite le Rapporteur spécial de l'excellent document qu'il a préparé en vue de la reprise de l'examen, par la Commission, de la question des situations exceptionnelles.

14. A l'évidence, la question des conflits armés soulève de grandes difficultés et donne lieu à des opinions divergentes. C'est pourquoi il serait difficile de se mettre d'accord sur un texte. Le cas le plus fréquent serait évidemment celui d'un conflit armé entre l'État hôte et un ou plusieurs États d'envoi, mais on peut imaginer un conflit entre l'organisation et un de ses membres, dans l'hypothèse où l'organisation recourt à des sanctions militaires. Théoriquement, les obligations de l'État hôte envers l'État d'envoi ne devraient pas être modifiées dans le premier cas ; cependant, il se peut, pour des raisons de sécurité, que l'État hôte estime nécessaire d'instituer un contrôle sur les membres de la mission permanente et de limiter dans une certaine mesure leurs privilèges et immunités.

15. Quelques membres de la Commission ont néanmoins proposé de défendre les intérêts de l'État hôte à un point tel que le bon fonctionnement de la mission permanente et même celui de l'organisation pourraient en souffrir. Il a été proposé, par exemple, de limiter fortement la liberté de communication, si essentielle

³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. I, p. 204, par. 75.

⁴ *Ibid.*, p. 249.

pour une mission permanente, ainsi que la liberté de mouvement. C'est pourquoi M. Castrén juge préférable de ne pas essayer de résoudre cette question dans le projet d'articles. La Commission pourrait ajouter une réserve, comme elle l'a fait dans le cas du droit des traités, ou se borner à évoquer la question dans son commentaire voire n'y faire aucune allusion.

16. Quant aux autres situations exceptionnelles, il importe d'en tenir compte dans le projet et les nouveaux articles proposés semblent acceptables, quant au fond. Il devrait d'ailleurs être possible de les réunir en un seul article.

17. M. KEARNEY dit que le document de travail du Rapporteur spécial est un excellent point de départ pour l'examen des problèmes très délicats qui peuvent surgir en l'absence de relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi.

18. A son avis, la Commission ne doit pas chercher à traiter la question du conflit armé dans un article, mais les raisons de cette exclusion doivent être indiquées dans le commentaire, car une conférence future pourra en faire son profit.

19. Pour l'article 49 *bis*, la deuxième phrase doit être élargie de manière à englober la possibilité d'une reconnaissance qui interviendrait à la suite d'entretiens et de négociations ordinaires entre l'État d'envoi et l'État hôte. M. Kearney propose donc de modifier la première partie de cette phrase qui serait libellée comme suit : « Ni l'établissement ni le maintien d'une mission permanente par l'État d'envoi, ni aucune mesure prise conformément aux dispositions des présents articles n'implique reconnaissance... » Il se demande d'ailleurs si la dernière partie de la phrase est vraiment nécessaire.

20. Comme on l'a déjà dit, la rupture ou l'absence de relations diplomatiques ou consulaires entre l'État d'envoi et l'État hôte, ou la non-reconnaissance de l'un de ces États par l'autre, indiquent l'existence probable, entre ces États, de graves problèmes d'ordre politique ; cependant, en cas d'interruption ou de rupture effective de ces relations, il y a de grandes chances qu'une sérieuse tension se fasse sentir entre ces États ; cette tension peut agir sur l'opinion publique et mettre l'État hôte dans une situation de plus en plus difficile, en raison de son obligation de protéger les membres et les locaux de la mission permanente.

21. Pour obvier à cette situation, il a proposé que l'État hôte soit habilité à imposer certaines limites aux déplacements et aux communications de la mission permanente⁵, mais étant donné l'attachement de la majorité des membres de la Commission au principe de la liberté complète de mouvement il a repensé la question et propose maintenant d'ajouter la phrase suivante à l'article 49 *bis* : « L'inobservation, par les membres d'une mission permanente, dans les circonstances visées ci-dessus, des règlements adoptés par l'État hôte pour protéger la mission et ses membres relève l'État hôte de toute responsabilité pour les conséquences de cette inobservation. »

⁵ *Ibid.*, p. 249, par. 13.

22. M. OUCHAKOV dit que les situations exceptionnelles dont la Commission a entrepris l'examen peuvent susciter de nombreux problèmes. Comme l'a dit M. Kearney, les tensions politiques, économiques ou autres entre l'État hôte et l'État d'envoi peuvent affecter la protection des missions permanentes. D'après M. Kearney, l'absence de relations diplomatiques ou consulaires peut entraîner des tensions entre ces États, mais M. Ouchakov estime que de telles tensions peuvent aussi se manifester malgré l'existence de relations entre les deux États, à savoir lorsque la protection accordée par l'État hôte est insuffisante. En définitive, c'est à l'État hôte seul qu'il incombe de déterminer les mesures à prendre en cas de tension; la Commission ne devrait pas s'immiscer dans ce domaine.

23. Pour ce qui est des conflits armés, M. Ouchakov estime que la Commission ne devrait pas s'en occuper dans le projet, bien que les deux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires et la Convention sur les missions spéciales en aient fait mention. Outre les conflits armés entre l'État hôte et un État d'envoi ou entre l'organisation et un État d'envoi, on peut concevoir des conflits entre deux États membres de l'organisation ou entre l'organisation et l'État hôte, lui-même membre de l'organisation. Cette question de conflits armés est donc encore plus complexe que ne le laisse voir le document de travail. Vu le caractère très exceptionnel de ces hypothèses, M. Ouchakov pense, comme le Rapporteur spécial, que la Commission ne doit pas rédiger de dispositions particulières sur cette question.

24. Les articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis*, proposés par le Rapporteur spécial, constituent une bonne base de travail pour le Comité de rédaction et pour la Commission. Ils appellent cependant quelques remarques. Dans la première phrase de chacun des articles, les mots « en vertu des présents articles » devraient être remplacés par les mots « en vertu de la présente partie ». En effet, chacun des articles en question ne vise qu'une des parties du projet. En outre, dans chaque cas, la première phrase ne précise pas que les droits des États, au même titre que leurs obligations, ne sont pas affectés.

25. A propos de l'article 116 *bis*, M. Ouchakov se demande si l'on peut vraiment établir une liaison entre l'envoi d'une délégation à un organe ou à une conférence, d'une part, et la reconnaissance de l'État d'envoi par l'État hôte, ou de l'État hôte par l'État d'envoi, ainsi que les relations diplomatiques ou consulaires entre ces deux États, d'autre part. En effet, les problèmes posés par l'envoi d'une délégation à un organe ou à une conférence, y compris la question de la reconnaissance, ne relèvent que de la réglementation de l'organisation et la seconde phrase de l'article 116 *bis* pourrait être supprimée. D'autre part, le Comité de rédaction pourrait envisager de réunir les trois articles en un seul.

26. M. REUTER félicite le Rapporteur spécial de son document de travail et, en particulier, des articles qu'il propose. Sous réserve de quelques améliorations possibles, ces articles sont très satisfaisants et constituent la suite logique des travaux de la Commission.

27. Il est probable que la Commission renoncera à traiter des conflits armés mais elle devra relater en détail dans son rapport les discussions qu'elle a eues à ce sujet. Un jour, elle devra peut-être codifier le droit international en ce qui concerne les conflits armés mais pour l'instant c'est aux États qu'il incombe de prendre des dispositions générales.

28. S'il est vrai que les circonstances exceptionnelles envisagées par la Commission, exception faite du conflit armé, ne modifient pas la substance des obligations des États, il semble bien que la mise en œuvre de leurs droits et obligations soit néanmoins modifiée, comme l'a indiqué M. Kearney. En fait, les suggestions de M. Kearney relèvent des principes généraux de la responsabilité internationale. L'obligation de l'État hôte de veiller à la sécurité des missions ou des délégations varie selon les circonstances et si l'État qui bénéficie de cette protection ne se conforme pas à la réglementation de l'État hôte, il décharge ce dernier de sa responsabilité. Compte tenu de ce principe, il semble que le mot « affecte » devrait être remplacé par « modifie » dans la première phrase de chacun des trois articles proposés. En effet, les circonstances envisagées, si elles ne modifient pas les obligations des États, ont néanmoins des effets sur la manière d'exécuter ces obligations.

29. Dans son commentaire, la Commission devrait préciser que des circonstances exceptionnelles autres que celles qui sont mentionnées dans les articles peuvent se présenter. Dans certains cas, des cataclysmes ou des guerres civiles survenant dans des villes qui abritent des organisations internationales peuvent créer des situations exceptionnelles proches des cas de force majeure.

30. M. EUSTATHIADES félicite le Rapporteur spécial pour son excellent document de travail. Quant à la suggestion de réunir les trois nouveaux articles en un seul, elle pourrait surprendre ceux qui ne connaîtraient pas les circonstances de leur élaboration : c'est parce que la Commission a décidé d'examiner séparément le cas des diverses situations exceptionnelles qu'elle leur consacra peut-être en fin de compte un article unique.

31. La question de la reconnaissance est très complexe. Toutefois, selon M. Eustathiades, elle est sans rapport avec les autres situations exceptionnelles envisagées, et, personnellement, il aurait fait figurer la deuxième phrase des nouveaux articles dans l'article du projet traitant de l'établissement de la mission permanente, en supprimant toutefois le dernier membre de phrase : « non plus qu'il n'affecte la situation en ce qui concerne les relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi ». Comme M. Kearney, il estime que ces termes ne sont pas d'une grande utilité et qu'ils obscurcissent plutôt les effets de la reconnaissance. Il mentionne, à cet égard, l'avis de ceux qui estiment que la reconnaissance n'est pas liée à l'existence de relations diplomatiques ou consulaires.

32. Enfin, M. Eustathiades souligne qu'il n'est pas du tout fait mention des conflits armés dans les nouveaux articles, bien que cette question se soit posée à propos

de deux articles du projet, les articles 48 et 49. Le cas des conflits armés entraînerait la Commission bien loin si elle voulait l'examiner. Mais sera-t-il passé entièrement sous silence ? Cette question mérite de retenir l'attention, car il existe des clauses spéciales dans d'autres conventions de codification.

33. M. ROSENNE dit que l'on ne doit pas surcharger le projet d'articles avec un nombre excessif de problèmes différents, tels que la rupture ou l'absence de relations diplomatiques ou consulaires, le problème de la reconnaissance et la question de la responsabilité de l'État hôte. Mieux vaudrait traiter ces divers problèmes dans des paragraphes différents, voire dans des articles séparés.

34. A propos de la question de l'absence ou de l'interruption des relations diplomatiques ou consulaires, la première phrase de l'article 49 *bis* du Rapporteur spécial est correcte et s'aligne sur le principe général énoncé à l'article 74 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁶. Cependant, le problème de la reconnaissance est beaucoup plus délicat ; M. Rosenne se demande si, en termes concrets et d'un point de vue purement pratique, c'est un problème tellement différent de celui des relations diplomatiques ou consulaires qu'il puisse affecter la rédaction d'une convention. En fait, le texte qui a été élaboré à la 1027^e séance⁷ de la Commission semble donner à entendre que le problème de la reconnaissance en soi n'a pas à être expressément traité, mais qu'il pourrait être compris dans la question des relations diplomatiques ou consulaires. Si la Commission décide que les deux problèmes doivent être traités séparément, la deuxième phrase de l'article 49 *bis* ne doit porter que sur la reconnaissance et la mention des relations diplomatiques ou consulaires doit être supprimée.

35. A propos du problème de la reconnaissance, il ne faut pas oublier qu'en 1949 la Commission a inscrit, sur la liste provisoire des sujets à codifier⁸, « la reconnaissance des États et des gouvernements », mais n'a pas pris d'autres dispositions à cet égard. Au paragraphe 1 du commentaire relatif à l'article 60 de son projet sur le droit des traités, elle a déclaré : « De même, les problèmes qui pouvaient se poser en matière de traités du fait de la non-reconnaissance d'un gouvernement, ne semblent pas devoir être traités dans le cadre de l'énoncé général du droit des traités. Il a paru plus opportun de les examiner à propos d'autres questions... [telles que] la reconnaissance des États et des gouvernements⁹. »

36. En 1967, la Commission a inclus une phrase sur la non-reconnaissance à l'article 7 de son projet d'articles sur les missions spéciales¹⁰, mais cette phrase a été rejetée, à la suite d'un vote par appel nominal,

⁶ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 321.

⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969, vol. I, p. 204, par. 2.*

⁸ *Ibid.*, 1949, vol. II, p. 281.

⁹ *Ibid.*, 1966, vol. II, p. 283.

¹⁰ *Ibid.*, 1967, vol. II, p. 386.

qui est intervenu à la Sixième Commission ; le texte actuel de l'article 7 de la Convention sur les missions spéciales est simplement le suivant : « L'existence de relations diplomatiques ou consulaires n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception d'une mission spéciale. »

37. M. Rosenne espère que, dans sa tâche de codification générale, la Commission ne perdra pas ces faits de vue et qu'elle n'ira pas trop loin quand il s'agira du problème de la reconnaissance. Pour ce problème et celui de la responsabilité de l'État hôte, la Commission doit adopter une attitude prudente, comme elle l'a fait à propos de la Convention de Vienne sur le droit des traités et de la Convention sur les missions spéciales, en incluant une réserve générale dans la partie introductive.

38. M. Rosenne est généralement d'accord avec les autres conclusions du Rapporteur spécial.

39. M. RAMANGASOAVINA, dit que la Commission devrait préciser, dans son commentaire, pourquoi elle n'a pas consacré d'article au conflit armé.

40. Pour ce qui est de la rupture ou de l'absence de relations diplomatiques ou consulaires, les nouveaux articles reflètent bien les divers points de vue exprimés à la Commission. Il est certain que ces circonstances ne doivent pas modifier les obligations de l'État hôte envers le personnel de la mission permanente ni celles de l'État d'envoi, en ce qui concerne le comportement du personnel de sa mission permanente envers l'État hôte. Le problème de la reconnaissance est plus délicat. Dans les relations diplomatiques normales, l'envoi d'une représentation implique reconnaissance. En revanche, l'envoi d'une mission auprès d'une organisation ne suppose pas la reconnaissance de l'État hôte par l'État d'envoi ou *vice versa*.

41. Les articles 49 *bis* et 77 *bis* proposés par le Rapporteur spécial sont identiques, si ce n'est que le premier concerne les missions permanentes et le second les missions permanentes d'observation. Les débats que la Commission consacrera plus tard aux missions d'observation indiqueront si ces dernières peuvent être assimilées aux missions permanentes aux fins des nouveaux articles. Peut-être, une fois cette question réglée, sera-t-il même possible de réunir les trois articles en un seul.

42. Les obligations visées dans les nouveaux articles ont assurément un caractère de réciprocité, ce qui a conduit M. Kearney à présenter son amendement. Il est évident que les membres d'une mission permanente qui ne respectent pas la réglementation de l'État hôte sont dans leur tort. Cela est si évident que M. Ramangasoavina doute de l'utilité de l'amendement en question. Comme il touche à la responsabilité internationale des États, c'est-à-dire à l'un des principes généraux de droit, son contenu est implicite ; il découle de l'adage *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* ou du principe dit des *clean hands*.

43. M. USTOR approuve la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle chercher à traiter la question du conflit armé, ce serait soulever des problèmes très complexes et la Commission ne doit pas inclure de

disposition sur cette question dans le présent projet qu'elle ne l'a fait précédemment dans ses projets sur le droit de la mer et le droit des traités.

44. Le Rapporteur spécial propose de limiter les dispositions relatives aux situations exceptionnelles aux cas de rupture ou d'absence de relations diplomatiques ou consulaires et à la non-reconnaissance d'un État par un autre. Ces cas sont compliqués, mais la vie l'est encore davantage et offre une plus grande variété d'exemples ; l'un d'entre eux est la non-reconnaissance d'un gouvernement, en regard de la non-reconnaissance d'un État. Néanmoins, dans l'ensemble, les trois projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial constituent une bonne base de travail.

45. M. Ustor comprend bien l'idée contenue dans l'amendement que M. Kearney propose d'apporter à l'article 49 *bis*, mais elle s'appliquerait à un éventail beaucoup plus large de cas que les situations exceptionnelles prévues dans ce même article. Même s'il existe des relations diplomatiques et consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi, des tensions peuvent se produire, qui exigent l'application de règlements spéciaux. En fait, il peut même être nécessaire d'adopter de tels règlements, quand ces relations sont parfaitement normales ; ainsi, pendant la quinzième session de l'Assemblée générale en 1960, la présence de nombreux chefs d'État a conduit l'État hôte à appliquer un certain nombre de règlements spéciaux, avec l'accord des États d'envoi intéressés. Les cas de ce genre doivent être réglés dans le cadre des consultations prévues à l'article 50.

46. M. ALCÍVAR se déclare lui aussi d'accord avec la conclusion du Rapporteur spécial, c'est-à-dire qu'il ne faut pas s'occuper du conflit armé.

47. Il approuve aussi l'idée d'inclure des dispositions stipulant que la rupture ou l'absence de relations diplomatiques ou consulaires entre l'État hôte et l'État d'envoi n'affecte pas les droits ni les obligations de ces États. Appuyant vivement le point de vue exprimé par M. Ouchakov, il pense que mention doit être faite non seulement des obligations mais aussi des droits des deux États en cause.

48. Le problème de la non-reconnaissance est une réalité politique qui joue un rôle important, et parfois décisif, dans les organisations internationales. En tant que représentant de l'Équateur au sein du Comité spécial pour la question de la définition de l'agression qui a été créé par l'Assemblée générale¹¹, M. Alcívar a acquis une grande expérience en la matière et il est partisan de faire figurer des dispositions sur la question dans le projet d'articles.

49. Il se félicite que l'article 116 *bis* contienne des dispositions de ce genre concernant l'envoi de délégations à des organes ou à des conférences. Se rappelant la « formule de Vienne » relative à la participation aux conférences convoquées par les Nations Unies¹²,

¹¹ Voir la résolution 2330 (XXII) de l'Assemblée générale.

¹² Voir les résolutions 1450 (XIV), 1685 (XVI) et 2166 (XXI) de l'Assemblée générale.

il indique que c'est précisément à l'occasion de conférences que le problème a pris une forme aiguë.

50. Le Comité de rédaction doit être invité à examiner les autres propositions qui ont été présentées, y compris celle de M. Kearney, dont les conséquences pratiques lui inspirent certaines craintes, ainsi que la proposition de supprimer la dernière partie de l'article 49 *bis*, encore que lui-même soit de l'avis contraire.

51. M. ELIAS estime que les trois projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial traitent, chacun, de trois questions différentes. Ces questions sont, toutes les trois, fondamentales et, dans le commentaire, la Commission doit expliquer pourquoi il faut les régler. Cependant, il propose, pour chaque article, que les trois idées fassent l'objet de trois paragraphes distincts. Le premier comprendrait la phrase d'introduction; le deuxième énoncerait la règle selon laquelle l'établissement ou le maintien d'une mission permanente par l'État d'envoi n'implique pas que celui-ci reconnaisse l'État hôte, ni que l'État hôte reconnaisse l'État d'envoi; le troisième reproduirait la clause restrictive de la fin, à laquelle on apporterait les changements de rédaction appropriés.

52. Quand la Commission a entamé son débat sur le sixième rapport du Rapporteur spécial par l'examen de certains problèmes préliminaires, M. Elias a signalé que l'un de ces problèmes était de savoir si la Commission devait faire figurer dans le projet une disposition relative aux effets éventuels d'un conflit armé sur la représentation des États au sein des organisations internationales¹³. Se félicitant maintenant de l'analyse que le Rapporteur spécial a consacrée à la question dans son document de travail (A/CN.4/L.166, par. 15 à 18), il approuve la conclusion de ce dernier, qui juge inutile de chercher à traiter la question dans le cadre du présent projet d'articles. Ce n'est pas sans raison que le problème du conflit armé avait été exclu des travaux de codification du droit de la mer, par la Conférence de Genève de 1958, et de codification du droit des traités, par la Conférence de Vienne de 1968 et 1969.

53. Pour la rédaction, M. Elias estime que, dans la clause finale de l'article, les mots « affectent la situation » sont impropres et doivent être remplacés par d'autres, plus appropriés.

54. Il comprend les raisons qui ont poussé M. Kearney à formuler sa proposition, mais il n'est pas convaincu qu'une disposition présentée sous cette forme doive figurer dans le projet. Le Comité de rédaction doit examiner ce point, pour élaborer un passage traitant de la question, à inclure dans le projet ou, de préférence, dans le commentaire.

55. Pour prendre parti sur la proposition tendant à réunir en un seul les trois articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis*, il faut attendre la décision que prendra la Commission sur la forme définitive du projet et, notamment, sur le sort des articles 51 à 77. La Commission décidera s'il faut proposer un ou deux, voire trois projets de convention. En attendant, le Comité de rédaction doit faire de son mieux pour améliorer les termes des trois articles proposés.

¹³ Voir la 1088^e séance, par. 23.

56. M. AGO dit que le texte des trois articles proposés par le Rapporteur spécial constitue une excellente base de travail pour le Comité de rédaction. M. Ago ne répétera pas, sur l'opportunité de fusionner les trois articles, ce que d'autres membres de la Commission ont déjà dit avant lui et se bornera à formuler des observations d'une part sur ce qu'il croit devoir être indiqué dans le commentaire et d'autre part sur l'amendement proposé par M. Kearney.

57. Tel qu'il est proposé par le Rapporteur spécial, le texte des articles serait trop rigide s'il n'était accompagné, dans le commentaire, d'explications qui en précisent et en nuancent le sens. En effet, dire, par exemple, que la rupture ou l'absence de relations diplomatiques entre l'État hôte et l'État d'envoi *n'affecte pas* les obligations de ces États est une affirmation exacte en soi, mais il se peut que certaines de ces obligations ou leurs modalités d'application se trouvent, en fait, affectées. Il serait donc bon de l'indiquer dans le commentaire.

58. La Commission, semble-t-il, a bien fait de ne pas mentionner le conflit armé dans les situations exceptionnelles mais, pour éviter les malentendus, elle se doit de motiver clairement sa décision dans le commentaire. Si elle ne l'a pas fait, c'est qu'il aurait été très difficile de rédiger une disposition tenant compte de tous les cas possibles de conflits dans lesquels l'État hôte et l'État d'envoi, ensemble ou séparément, pourraient se trouver impliqués. Cependant, il va de soi que son silence ne doit pas être interprété comme signifiant que le conflit armé constitue une situation dans laquelle les obligations définies par la convention cessent d'exister.

59. En ce qui concerne l'amendement proposé par M. Kearney, M. Ago tient à souligner qu'il ne s'agit pas là, comme certains semblent le croire, d'une question de responsabilité des États. C'est en effet une erreur de penser qu'on tombe automatiquement dans le domaine de la responsabilité internationale dès lors qu'on emploie le terme de responsabilité. En l'espèce, l'inobservation, par l'État d'envoi, de certaines modalités prévues par l'État hôte pour assurer au premier État la jouissance des facilités et des privilèges qu'il est obligé de lui accorder pourrait avoir pour effet de relever, non pas l'État d'envoi, mais l'État hôte, de la responsabilité qui s'attache aux conséquences d'un manquement éventuel à ses obligations en la matière. En d'autres termes, si l'État hôte a prévu certaines modalités pour s'acquitter de ses obligations et si l'État d'envoi n'en tient pas compte, l'État hôte pourra se considérer comme libéré du devoir de respecter certaines clauses de la convention sans que sa responsabilité internationale soit engagée pour autant.

60. Évidemment, l'on aboutit ainsi indirectement à la responsabilité, mais la question concerne, en fait, le droit des traités et se trouve d'ailleurs couverte par l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁴, lequel prévoit que la violation d'un

¹⁴ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 319.

traité par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour suspendre l'application du traité en totalité ou en partie. Donc, puisque le problème est déjà couvert par la Convention de Vienne, il y a lieu de se demander s'il est opportun de le mentionner dans le présent projet en ce qui concerne le cas particulier de la rupture ou de l'absence de relations diplomatiques. D'ailleurs, les dispositions de l'article 60 de la Convention de Vienne ne seraient pas applicables seulement dans ce cas, mais dans tous les autres cas où l'État d'envoi ne respecterait pas ses obligations.

61. M. Ago propose de laisser au Comité de rédaction le soin d'en décider.

62. M. ALBÓNICO dit que les cas visés par les articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis* n'épuisent pas la liste des situations exceptionnelles qui peuvent avoir des effets sur la représentation des États au sein des organisations internationales. En plus du conflit armé, il y a des situations telles que la guerre civile, la loi martiale, l'état d'urgence et autres cas de force majeure. Peut-être le Comité de rédaction pourra-t-il formuler un texte qui couvrira toutes ces situations.

63. Pour chacun des trois projets d'articles proposés, M. Albónico approuve la première phrase, mais suggère de supprimer la deuxième. Il n'est pas souhaitable de traiter la question de la non-reconnaissance, qui fait intervenir des problèmes très complexes et requiert de la prudence.

64. Pour les mêmes raisons, il appuie la conclusion du Rapporteur spécial, qui vise à exclure du projet la question du conflit armé. Cependant, se rappelant le paragraphe 2 de l'article 46 de la Convention de 1969 sur les missions spéciales¹⁵, il pense, comme M. Ago, que passer la question entièrement sous silence pourrait entraîner des interprétations dangereuses.

65. La base de la proposition de M. Kearney, ce n'est pas la responsabilité de l'État, mais l'idée de faire apparaître, dans le droit international, le vieux principe du droit interne qui permet à l'une des parties au contrat de ne pas exécuter les obligations qui lui incombent du fait de ce contrat, à titre de représailles contre l'autre partie qui a violé le contrat, en lui opposant l'*exceptio non adimpleti contractus*.

66. M. BARTOŠ dit que la question qu'étudie la Commission est à la fois très délicate et indispensable pour l'instrument qu'elle élabore, comme le montre, dans le monde actuel, le nombre de cas de rupture ou d'absence de relations diplomatiques, de non-reconnaissance d'États, de conflits armés, même entre États qui siègent dans une même organisation ou qui ont des missions permanentes sur le territoire d'États se trouvant dans l'une de ces situations. Il importe donc que des règles juridiques régissent les situations qui naissent de ces circonstances.

67. Le problème est à traiter sur la base de la Charte des Nations Unies, qui est fondée sur le principe de

l'universalité grâce auquel le fait que certains États se trouvent dans une situation exceptionnelle à l'égard d'autres États n'empêche pas l'Organisation d'exister ni les autres États d'en être Membres. Il est important que cette matière soit régie par des règles juridiques précises, non seulement dans l'intérêt de l'universalité des organisations internationales et de leur bon fonctionnement mais aussi parce que la solution de certains conflits peut en être facilitée, par exemple si les représentants d'États parties à un conflit avec l'État hôte ou avec lesquels ce dernier n'entretient pas de relations diplomatiques sont appelés à se présenter devant l'organisation pour des négociations. C'est ainsi que, lors de la guerre de Corée, des représentants de la Corée du Nord et de la République populaire de Chine ont pu, grâce à la tolérance de Washington qui a bien vu que le conflit ne pourrait être réglé sans leur présence, venir à New York défendre leur cause devant le Conseil de sécurité.

68. La même question s'est déjà posée à d'autres reprises et pourrait se poser encore si l'on imagine par exemple que les États parties au conflit qui oppose actuellement Israël et les pays arabes devaient un jour se rencontrer sous les auspices d'une organisation internationale dont le siège se trouverait sur le territoire de l'un d'eux. L'État qui accepte d'accueillir une organisation internationale doit en accepter aussi les conséquences et il ne lui appartient pas de refuser la présence sur son territoire d'États représentés à l'organisation, en tant que membres, en tant qu'observateurs, ou à quelque titre que ce soit avec lesquels il n'entretient pas de relations diplomatiques, qu'il ne reconnait pas, ou qui sont impliqués dans un même conflit armé.

69. La Commission peut donc savoir gré au Rapporteur spécial d'avoir élaboré les trois articles dont elle est maintenant saisie. Peut-être pourra-t-on en ramener le nombre à deux ou, au contraire, en élargir la portée pour prévoir le cas des conflits armés ou d'autres cas comme celui d'un pays qui, bien que n'étant pas admis à devenir membre d'une organisation, est appelé à s'y faire provisoirement représenter. L'essentiel est qu'il existe des règles de droit international régissant les relations entre l'État hôte et les États membres de l'organisation ou les États qui ont affaire à elle. Le Comité de rédaction décidera jusqu'où on peut pousser les choses ; mais, d'une façon générale, les trois articles proposés par le Rapporteur spécial constituent déjà une base solide pour élaborer les règles voulues.

70. Toutefois, il ne s'agit pas seulement de régler les relations entre l'État hôte et les États représentés auprès de l'organisation mais aussi les relations entre ces derniers États et ceux qui se trouvent, à leur égard, dans la même situation que l'État hôte et devraient, par exemple, autoriser le transit par leur territoire.

71. Il faudrait aussi prévoir, puisque c'est la première fois qu'on élabore une règle générale et qu'il serait bon qu'elle soit complète, quelles seront les obligations des États qui bénéficieront des règles régissant les situations exceptionnelles, par exemple en ce qui concerne la propagande ou les agissements inamicaux.

¹⁵ Voir la résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, annexe.

72. Enfin, mis à part l'État hôte, il faudrait élaborer des règles régissant le comportement des États qui, se trouvant les uns à l'égard des autres dans une des situations exceptionnelles envisagées, se rencontrent dans le cadre de l'organisation. En effet, comme chacun peut le voir à l'Assemblée générale des Nations Unies, par exemple, l'animosité éclate souvent entre États ennemis dans les délibérations internationales. En pareil cas, est-ce à l'État hôte, au Président de l'organe intéressé ou aux autres États participants qu'il appartient de faire régner l'harmonie ?

73. En conclusion, M. Bartoš dit qu'il a peut-être une conception trop large de la question à l'étude, mais qu'il a voulu montrer qu'elle n'était pas aussi restreinte que le donnent à penser les trois articles proposés par le Rapporteur spécial. Ce dernier a préféré s'en tenir là. Le Comité de rédaction décidera s'il convient d'aller plus loin. Néanmoins, pour le moment, les textes proposés sont acceptables.

La séance est levée à 13 heures.

1100^e SÉANCE

Vendredi 14 mai 1971, à 10 h 10

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Raman-gasoavina, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Ustor, M. Yasseen.

Relations entre les États et les organisations internationales

(A/CN.4/221 et Corr.1 et Add.1; A/CN.4/238 et Add.1 et 2; A/CN.4/239 et Add.1 et 2; A/CN.4/240 et Add.1 à 6; A/CN.4/241 et Add.1 à 5; A/CN.4/L.162/Rev.1; A/CN.4/L.166)

[point 1 de l'ordre du jour]

(suite)

QUESTION DES CONSÉQUENCES ÉVENTUELLES DE SITUATIONS EXCEPTIONNELLES : ARTICLES 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis* (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à continuer d'examiner les conséquences éventuelles de situations exceptionnelles sur la représentation des États dans les organisations internationales, ainsi que les articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis* proposés par le Rapporteur spécial.

2. M. KEARNEY, répondant aux remarques de certains membres de la Commission, dit qu'il tient à expliquer les raisons pour lesquelles il s'est référé à la responsabilité des États dans l'amendement à l'article 49 *bis* qu'il a proposé à la séance précédente et qui est libellé en ces termes : « L'inobservation, par les membres

d'une mission permanente, dans les circonstances visées ci-dessus, des règlements adoptés par l'État hôte pour protéger la mission et ses membres, relève l'État hôte de toute responsabilité pour les conséquences de cette inobservation. » Dans ce contexte, il entend par « responsabilité » la responsabilité des États telle qu'elle est définie par le Rapporteur spécial pour cette question dans les articles 1, 2 et 3 du projet figurant dans son troisième rapport¹ et il est impossible, dans ce contexte, de ne pas mentionner cette responsabilité. Le projet qu'examine la Commission renferme maintes dispositions qui imposent des obligations aux États. L'inexécution de ces obligations fait donc automatiquement jouer la responsabilité des États.

3. En même temps, il est évident qu'une certaine souplesse est nécessaire afin de pouvoir tenir compte de situations exceptionnelles. Par exemple, aux termes de l'article 21², le représentant permanent est autorisé à utiliser le drapeau de l'État d'envoi sur les véhicules de la mission permanente. En cas de tension entre l'État hôte et l'État d'envoi et de rupture des relations diplomatiques et consulaires entre ces deux États, les autorités de l'État hôte pourraient faire savoir au représentant permanent qu'il serait souhaitable d'éviter d'exposer ainsi aux regards le drapeau de l'État d'envoi. Le représentant permanent pourrait alors répondre qu'aux termes de l'article 21 il a le droit de montrer ce drapeau. Aux termes de l'article 30³, relatif à l'inviolabilité de la personne, l'État hôte a le devoir de prendre « toutes les mesures appropriées » pour empêcher toute atteinte à la personne, à la liberté et à la dignité du représentant. La question se poserait alors de savoir, au cas où le représentant permanent ne tiendrait pas compte de ce qui lui a été dit, si l'État hôte est tenu de fournir une escorte de voitures de police afin de protéger le véhicule de la mission permanente contre des démonstrations hostiles.

4. Cet exemple prouve la nécessité de préciser, dans le présent projet, qu'une certaine tolérance doit être admise en la matière. Si le représentant permanent, ou le membre intéressé de la mission permanente, ne prend pas les mesures raisonnables qui lui sont demandées, l'État n'est pas obligé de prendre des dispositions extraordinaires et de pousser à l'extrême l'exécution de son devoir de protection. M. Kearney ne croit pas que ce problème soit prévu par l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁴. Le refus, par le représentant permanent, de prendre les mesures en question ne constitue pas « une violation substantielle », telle qu'elle est définie au paragraphe 2 de l'article 60. Il n'y a donc pas lieu d'invoquer le paragraphe 1 de l'article 60 et l'État hôte reste tenu de prendre « les mesures appropriées » prévues dans la dernière phrase de l'article 30 du présent projet.

¹ A/CN.4/246 et Add.1 à 3, chap. 1^{er}, *in fine*.

² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 220.

³ *Ibid.*, 1969, vol. II, p. 219.

⁴ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 319.