

Document:-
A/CN.4/SR.725

Compte rendu analytique de la 725e séance

sujet:
Missions spéciales

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

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

par M. Rosenne, selon laquelle toutes les missions spéciales, bien qu'elles représentent des Etats souverains dans les relations internationales, ne peuvent pas, par leurs fonctions, être toujours assimilées aux missions diplomatiques, mais qu'elles doivent, dans certains cas, être assimilées aux missions consulaires ». Dans son intervention à la précédente session, M. Rosenne n'avait nullement envisagé que l'on doive reconnaître par des dispositions distinctes la situation des missions spéciales qui remplissent des fonctions quasi consulaires. Il n'était pas dans son intention de suggérer qu'il devrait y avoir deux séries de règles applicables aux missions spéciales, qui seraient parallèles aux deux Conventions de Vienne. Son seul objet était de souligner que la Commission, pour élaborer les dispositions de fond relatives aux missions spéciales, peut non seulement s'inspirer de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais en outre tenir compte des dispositions de la Convention sur les relations consulaires.

65. M. Tounkine a fort bien fait de signaler à l'attention des membres de la Commission le quatrième considérant du préambule de la Convention de Vienne de 1961, où il est dit que le but des privilèges et immunités diplomatiques est « d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des Etats »¹³. Il est intéressant de comparer cette rédaction avec les termes employés dans l'alinéa correspondant du préambule de la Convention de Vienne de 1963 : « ... l'accomplissement efficace de leurs fonctions par les postes consulaires au nom de leurs Etats respectifs »¹⁴. La différence est clairement marquée entre les membres d'une mission diplomatique, qui représente l'Etat, et les fonctionnaires qui agissent au nom de cet Etat. Il ressort de l'examen des diverses catégories de missions spéciales énumérées par le Rapporteur spécial au paragraphe 86 de son rapport que, pour beaucoup d'entre elles, il serait plus exact de dire qu'elles agissent « au nom de » l'Etat dont elles relèvent plutôt que comme « représentant » cet Etat. Cependant, cette définition n'influe pas nécessairement sur la solution de la question des privilèges et immunités. L'opinion de M. Rosenne est simplement que la réglementation juridique des privilèges et immunités doit suivre un modèle unique, et qu'il convient d'établir une distinction entre les diverses catégories de personnes composant une mission comme le font les deux Conventions de Vienne.

66. Pour M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, la théorie fonctionnelle signifie non pas que privilèges et immunités ne doivent s'appliquer qu'aux actes exécutés par les agents internationaux, mais que ces agents doivent pouvoir s'acquitter de leurs tâches dans des conditions telles qu'ils jouissent d'une entière liberté et que soient sauvegardés le prestige et la dignité de l'Etat qu'ils représentent. Il est en effet impossible de limiter les actes des membres des missions spéciales à certains gestes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions. Il faut donc s'appuyer sur la théorie fonctionnelle mais tenir compte également,

dans une certaine mesure, du caractère représentatif de ces missions.

67. D'autre part, la diversité des missions spéciales est un fait mais, pour M. Bartoš, l'élément décisif n'est pas le niveau du chef de mission mais la tâche assignée à la mission spéciale. Ce qui importe, ce sont les pleins pouvoirs qui sont conférés aux agents représentant un Etat. Sur ce point, le Rapporteur spécial s'est inspiré pour le moment de la Convention de Vienne qui a supprimé, sauf dans certains cas, les distinctions faites autrefois entre le personnel diplomatique de rang supérieur et le personnel subalterne administratif et technique dans les missions diplomatiques. On peut donc distinguer plusieurs catégories de missions spéciales d'après leur tâche et d'après la tâche des divers membres d'une même mission, mais le niveau ne peut pas être pris comme critère permettant d'établir cette distinction.

68. La discussion a permis de repérer certains points faibles du rapport et M. Bartoš est disposé à en tirer la leçon. En ce qui concerne le point sur lequel le Secrétaire de la Commission a appelé à juste titre l'attention de la Commission, le Rapporteur spécial indique qu'il a tiré également certaines conclusions de la pratique des Nations Unies; c'est une base théorique mais, pratiquement, le but à atteindre est d'assurer aux membres des missions spéciales le libre exercice de leurs fonctions.

La séance est levée à 12 h 55.

725^e SÉANCE

Vendredi 15 mai 1964, à 10 heures

Président : M. Herbert W. BRIGGS

Missions spéciales

(A/CN.4/166)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(Suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 4 de l'ordre du jour.

2. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, pose tout d'abord à la Commission une question préjudicielle, à savoir si elle estime que les règles relatives aux missions spéciales doivent être des règles de courtoisie internationale ou des règles juridiques. Pour sa part, il estime qu'il s'agit de règles juridiques. Sa deuxième question est la conséquence de la précédente et porte sur la forme que la Commission doit donner au document qu'elle va élaborer : protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou convention séparée. Après l'étude qu'il vient de faire, M. Bartoš est arrivé à la conclusion qu'il existe entre les missions spéciales et la

¹³ Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, Vol. II, p. 91.

¹⁴ Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels, vol. II, p. 179.

diplomatie sédentaire une trop grande différence pour qu'un protocole additionnel soit suffisant. Il est donc partisan d'élaborer un instrument séparé, qui serait rattaché à la Convention de Vienne par des renvois et contiendrait un ensemble de normes résiduelles, avec la possibilité, pour les Etats, de conclure des accords bilatéraux. Le projet ne devra pas contenir de règles de *jus cogens*, sauf peut-être quelques grandes règles essentielles concernant, par exemple, la nécessité du consentement des Etats à recevoir une mission et la garantie du libre exercice des fonctions de la mission.

3. M. ROSENNE pense que les deux questions posées à la Commission par le Rapporteur spécial sont étroitement liées. A propos de la seconde, M. Bartoš a cité, au paragraphe 9 de son rapport (A/CN.4/166), un passage du rapport de la Commission sur les travaux de sa quinzième session, d'où il ressort que la Commission a le choix entre les formes suivantes que pourrait éventuellement revêtir le projet d'articles : soit un protocole additionnel à la Convention de Vienne de 1961, soit une convention séparée, soit quelque autre document approprié; les articles 20 et 23 du Statut de la Commission sont intéressants du point de vue de cette troisième hypothèse, mais le Rapporteur spécial ne l'a pas envisagée.

4. M. Rosenne a relevé, à la lecture du paragraphe 28 du rapport présenté par le Rapporteur spécial, que celui-ci rejetait l'idée d'un protocole additionnel, conclusion qui a son approbation sans réserve; le projet d'articles que rédigera la Commission doit être complet et se suffire à lui-même, autant qu'il est possible, bien qu'il convienne peut-être, à l'occasion, de renvoyer à la Convention de Vienne de 1961, surtout dans le commentaire.

5. M. Rosenne doute grandement que la forme d'une convention distincte soit celle qui convient dans le cas présent. La Commission devra prendre en considération les effets de la rupture des relations diplomatiques sur l'application d'une convention relative aux missions spéciales, compte tenu de ce que les missions spéciales sont souvent envoyées à un Etat avec lequel l'Etat d'envoi n'entretient pas de relations diplomatiques, ou avec lequel les relations diplomatiques ont été suspendues.

6. Un autre point qui mérite examen est la question de savoir comment une convention sur les missions spéciales serait appliquée, lorsque entre Etat d'envoi et Etat d'accueil il n'y a pas eu reconnaissance. On peut citer comme exemple la mission spéciale envoyée par la République fédérale d'Allemagne en Israël pour suivre le procès d'Eichmann, qui a duré dix-huit mois. La Commission ne doit pas oublier non plus la situation qui se présenterait si l'un des Etats intéressés n'était pas partie à la Convention proposée.

7. La première question posée par le Rapporteur spécial, qui a trait au caractère du projet d'articles, est liée à celle de savoir si le sujet est de ceux qu'il convient de régler par un traité multilatéral général, au sens où ce terme est défini à l'alinéa c) de l'article premier du projet de la Commission sur le droit des traités¹.

8. M. Rosenne est d'accord sur ce point que le projet d'articles relatifs aux missions spéciales peuvent contenir des règles de *jus cogens* au sens restreint indiqué par le Rapporteur spécial et des dispositions auxquelles les Etats pourraient déroger à leur gré; ces dernières dispositions devraient, de l'avis de M. Rosenne, être présentées sous forme de règles supplétives. A cet égard, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 47 de la Convention de Vienne de 1961² et l'article 73 de la Convention de Vienne de 1963³ ne sauraient guère convenir. En fait, il existe un nombre considérable de dispositions de traités bilatéraux qui ont trait à des missions spéciales, sans que l'on puisse en dégager une image claire de ce qu'est en la matière la politique des Etats. L'écart est immense entre ce qu'un Etat peut demander pour ses missions spéciales et ce qu'il est disposé à accorder aux missions spéciales qu'il reçoit selon les cas d'espèce et les relations existant entre les deux Etats au moment où l'accord se fait pour envoyer et recevoir la mission. Pareille absence d'uniformité ne saurait guère être chose fortuite et M. Rosenne craint que la rédaction d'un code d'application générale ne risque d'imposer aux Etats un surcroît de difficultés.

9. Il ne suffirait pas non plus de dire que les règles formulées sont des règles supplétives. La notion de règle supplétive demande à être précisée. On peut l'interpréter comme signifiant que les règles supplétives s'appliqueront au cas où deux Etats seraient convenus respectivement d'envoyer et de recevoir une mission spéciale, sans s'être mis d'accord sur aucune disposition de détail; mais on pourrait également l'interpréter comme signifiant que les règles supplétives ne s'appliqueront que sauf disposition contraire de l'accord intervenu entre les parties. On trouve un exemple d'une telle disposition dans l'accord entre la Yougoslavie et l'URSS sur les conditions de travail des experts soviétiques envoyés en Yougoslavie, signé à Moscou le 13 novembre 1945⁴. Il est dit à l'article 5 de cet accord que « les experts désignés pourront importer en Yougoslavie, en franchise de douane, les objets personnels et de ménage destinés à leur usage particulier ou professionnel ». Lorsqu'il existe, pour régler un point particulier, une clause d'un type aussi simple, la question se pose de savoir si les règles supplétives seront toutes exclues, ou seulement celles qui ont trait à des exonérations de droits de douane.

10. Selon une autre interprétation, il faudrait entendre par « règles supplétives » une série de règles mises à la disposition des Etats pour qu'ils puissent les reprendre, s'ils le désirent, dans les accords qu'ils concluent.

11. La Commission ne devra pas non plus oublier les problèmes que poserait une convention quant à sa mise en application et à la transformation des obligations de caractère international en dispositions de droit interne. M. Rosenne pense donc que le projet d'articles devrait être soumis aux gouvernements et que la Commission devrait ensuite le revoir de la manière habituelle, compte tenu des observations des gouvernements, pour adopter

² Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, vol. II, p. 96.

³ Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels, vol. II, p. 191.

⁴ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 116, p. 147.

¹ Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 176.

un texte qui ne serait pas applicable de plein droit, mais exigerait au contraire l'accord des Etats, qui lui donnerait effet dans le cadre de leurs relations bilatérales.

12. M. TABIBI dit que les deux conventions de Vienne portent sur des questions pour lesquelles il existe des usages bien établis. La question des missions spéciales offre plus de difficultés. Cela tient entre autres à ce qu'elle est liée à un certain nombre d'autres sujets parmi lesquels figurent les relations entre les Etats et les organisations internationales, les conférences internationales, les missions diplomatiques permanentes et la représentation à divers échelons.

13. Une autre difficulté vient de ce que les membres des missions spéciales représentent souvent leur pays à un autre titre également. M. Tabibi lui-même a été souvent chargé par son gouvernement de missions spéciales à effectuer, chemin faisant, lorsqu'il se rendait en qualité de représentant à une conférence internationale, ou en revenant.

14. Il partage l'opinion des membres de la Commission qui estiment que la question des visites de chefs d'Etats n'entre pas dans le cadre du sujet étudié. Certains usages s'établissent peu à peu dans ce domaine qui pourront peut-être être codifiés à une date ultérieure. Aux fins de la présente étude, il convient de rappeler que les chefs d'Etats ne négocient pas et que cette tâche est laissée habituellement aux spécialistes qui les accompagnent.

15. La Commission est appelée à compléter le droit diplomatique en ajoutant un nouveau chapitre aux deux conventions de Vienne : cela étant, elle doit toujours avoir présente à l'esprit l'obligation de favoriser les relations amicales entre les Etats. Elle doit donc tenir compte à la fois de la nécessité d'assurer une protection aux membres des missions spéciales et de sauvegarder les droits des deux Etats intéressés, celui qui envoie la mission et celui qui la reçoit.

16. M. Tabibi a noté les remarques intéressantes de M. Rosenne sur la forme à donner au projet d'articles. Personnellement, il ne croit pas opportun de prendre une décision à ce stade des travaux. Toute décision à ce sujet devrait être ajournée jusqu'à ce que la Commission ait examiné le projet d'articles sur les missions spéciales et le rapport sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

17. La Commission devrait examiner également s'il y a lieu de nommer un rapporteur distinct pour étudier la question du droit des conférences internationales.

18. M. VERDROSS pense que la première des questions posées par M. Bartoš, à savoir si les règles relatives à la diplomatie *ad hoc* ou temporaire doivent être des règles juridiques ou des règles de courtoisie internationale, semble trouver d'emblée sa réponse, car il est évident que conformément à son statut la Commission doit formuler des règles juridiques.

19. D'autre part, le choix d'une convention spéciale paraît la meilleure solution et la plus logique; s'il est exact qu'il existe certaines analogies entre la diplomatie temporaire et la diplomatie sédentaire, ces analogies ne

sont pas très strictes et les missions spéciales appartiennent vraiment à une catégorie distincte.

20. Quant aux problèmes signalés par M. Rosenne et par M. Tabibi, il serait préférable d'en discuter lors de l'examen des articles proposés par le Rapporteur spécial.

21. M. YASSEEN estime que la Commission devrait élaborer un projet de règles juridiques constituant le droit commun de la diplomatie *ad hoc*. Certes, on pourrait dire qu'il s'agit plutôt d'un droit particulier étant donné qu'il est en grande partie fixé par des accords bilatéraux. Mais cela ne constitue pas un obstacle à l'élaboration de ce droit commun, pas plus que l'existence de nombreuses conventions bilatérales sur le droit consulaire n'a empêché l'élaboration de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Bien entendu, il restera possible de déroger à cette convention générale constituant le droit commun en la matière au moyen d'accords bilatéraux, dans la mesure où ces dérogations ne vont pas à l'encontre de règles du *jus cogens*.

22. Quant à la forme à adopter — protocole additionnel ou convention — M. Yasseen constate que plus on approfondit l'étude de la diplomatie *ad hoc*, plus on voit que sa similitude avec la diplomatie sédentaire est beaucoup plus apparente que réelle. Cette constatation doit donc incliner la Commission à opter pour un instrument qui soit suffisamment indépendant pour souligner le caractère autonome de la diplomatie *ad hoc* sans pour autant interdire certains renvois aux autres conventions qui pourraient être utiles, notamment à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

23. M. CASTRÉN croit que la question du caractère que le Rapporteur spécial doit donner au texte de son projet est déjà résolue, car on attend de la Commission qu'elle élabore cette fois encore un projet d'articles, c'est-à-dire un ensemble de règles juridiques, dont une partie pourra avoir un caractère dispositif. Le Rapporteur spécial lui-même a adopté cette forme dans son rapport. A la séance précédente, certains orateurs ont souligné à juste titre qu'il serait souhaitable d'utiliser autant que possible dans ce projet la terminologie de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques : c'est précisément ce que le Rapporteur spécial a voulu faire et à d'autres égards également, les articles de son projet sont formulés d'une façon satisfaisante.

24. Quant à la question des rapports que le nouveau projet doit avoir avec la Convention de Vienne de 1961, M. Castrén pense, comme le Rapporteur spécial, que la Commission ne doit pas se contenter d'un protocole additionnel à cette Convention. Il est même d'avis d'élaborer une convention tout à fait indépendante des deux Conventions de Vienne. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de lier la nouvelle convention aux précédentes par une clause de renvoi. Il suffirait de mentionner la Convention de 1961 dans le préambule de la nouvelle convention.

25. Dans son chapitre sur les dispositions générales et finales, le Rapporteur spécial envisage de ne conserver que deux articles de la Convention de 1961. Rien n'empêche de les incorporer textuellement dans la future convention sur les missions spéciales, de même que la

Convention de Vienne sur les relations consulaires contient plusieurs articles analogues à ceux de la Convention de 1961. Mais il est préférable d'élaborer une convention indépendante, ce qui faciliterait son acceptation et éviterait des difficultés au cas où l'une des Conventions de Vienne n'entrerait pas en vigueur ou tomberait en désuétude. Cependant, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, il vaut mieux laisser cette question de côté jusqu'à l'examen des dispositions finales du projet.

26. M. DE LUNA pense, comme M. Castrén et M. Tabibi, que c'est seulement lorsqu'elle aura terminé son examen de la question que la Commission pourra voir dans quelle mesure les articles élaborés mettent en jeu des règles inviolables de *jus cogens* ou des règles de *jus dispositivum* qui ont la valeur de règles supplétives quand les Etats n'en ont pas disposé autrement dans des accords bilatéraux.

27. Quant au problème qu'a signalé M. Rosenne, M. de Luna croit qu'il faut également attendre la fin de la discussion pour le résoudre car un point est acquis : la Commission doit opter pour une convention indépendante et non pour un protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

28. Pour ce qui est du choix à faire entre une convention séparée et une sorte de modèle de règles à suivre pour les accords bilatéraux, ces deux formules présentent certainement des avantages. Mais l'histoire des relations diplomatiques a montré que la seconde n'avait pas donné de résultats satisfaisants. En revanche, une convention indépendante, même si sa ratification soulève quelques difficultés, fait déjà autorité et peut fort bien servir de modèle. Elle offre l'avantage d'être obligatoire pour les Etats qui l'ont ratifiée. En cas de rupture diplomatique ou même de conflit armé, bien des conventions restent en vigueur. M. de Luna rappelle que, le plus souvent, des missions sont envoyées dans un Etat sans que leur statut ait été fixé au préalable par voie d'accord bilatéral. Un simple modèle de règles ne serait pas obligatoire, alors qu'une convention le sera. Mais ce ne sont là que des observations préliminaires, et à un stade ultérieur de ses travaux la Commission sera mieux à même de peser les avantages de l'une ou l'autre solution.

29. M. ELIAS dit que si l'on se réfère à l'historique de la question il est évident que la Commission est invitée à rédiger un ensemble de règles juridiques. Il est possible qu'elle n'en rédige qu'un petit nombre mais il s'agira de règles de droit destinées à guider la conduite des Etats. Au besoin, quelques-unes des règles adoptées pourraient indiquer si les Etats peuvent ou non y déroger. La Commission fixerait ainsi les dispositions minimales applicables en matière de missions spéciales.

30. En ce qui concerne la deuxième question posée à la Commission par le Rapporteur spécial, M. Elias croit pouvoir conclure des précédents que le projet d'articles sur les missions spéciales devrait prendre la forme d'un ensemble de règles indépendant n'ayant ni un caractère accessoire ni un caractère subsidiaire par rapport aux Conventions de Vienne. Comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial, des renvois appropriés seraient faits, le cas échéant, à l'une ou à l'autre des Conventions de

Vienne. Lorsque la Commission aura achevé son travail sur les quatre parties du droit diplomatique : relations diplomatiques, relations consulaires, missions spéciales et relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, elle voudra peut-être examiner s'il y a lieu de les revoir afin de s'assurer qu'elles constituent un ensemble cohérent de droit diplomatique.

31. La Commission ne devrait pas ajourner ses décisions sur un trop grand nombre de questions; il est nécessaire de donner des indications au Rapporteur spécial qui a fait figurer dans son projet d'articles un certain nombre de solutions sujettes à révision et de variantes.

32. M. TOUNKINE dit qu'il est très facile de répondre à la première question du Rapporteur spécial : la Commission est appelée à codifier ou à élaborer des règles de droit international.

33. Quant aux deux questions suivantes, à savoir la forme définitive du document et la relation qu'il doit avoir avec la Convention de Vienne, elles sont intimement liées; la réponse qu'on doit leur donner dépend du caractère des articles que la Commission va élaborer. Si un grand nombre de règles sont identiques à celles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, la Commission peut alors envisager d'élaborer un protocole additionnel à cette Convention. Mais si les règles formulées par la Commission sur les missions spéciales sont différentes, ce fait même doit l'amener à chercher une autre solution.

34. M. Tounkine partage donc l'opinion du Rapporteur spécial, qui a été approuvée déjà par plusieurs orateurs, à savoir qu'il ne serait pas opportun que la Commission prenne dès maintenant une décision sur ce problème. Il faut élaborer un projet d'articles avec les renvois nécessaires à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Après avoir étudié ces articles, la Commission décidera si ces renvois doivent être retenus ou remplacés par des textes appropriés. M. Tounkine rappelle que la Commission a toujours eu pour principe de ne pas prendre de décision sur la forme d'un document avant d'en avoir étudié les articles.

35. Sir Humphrey WALDOCK dit qu'il partage, dans l'ensemble, les vues exprimées par M. Tounkine. La Commission doit élaborer une série de règles juridiques sur les missions spéciales. Comme les Etats ont une assez grande latitude pour prendre les arrangements qui leur semblent bons, tant dans le domaine des relations diplomatiques et consulaires que dans celui des missions spéciales, la Commission devrait suivre l'exemple des deux Conférences de Vienne et ne pas chercher à déterminer quelles sont les règles relatives aux missions spéciales qui ont le caractère de *jus cogens*.

36. Quant à savoir si ces règles doivent revêtir la forme d'un protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou celle d'une convention distincte ou encore constituer des modèles de règles, c'est là une décision de caractère politique; la tâche de la Commission est de mettre au point un texte autonome qui permette aux Etats de savoir la nature de la question et la manière dont elle doit être réglée. Le Rapporteur spécial a déjà présenté à la Commission un document

excellent qui peut servir de base à ses travaux; l'examen détaillé des différents articles permettrait de savoir dans quels cas il serait indiqué de renvoyer à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et dans quels cas il serait nécessaire d'élaborer des règles nouvelles. La Commission a procédé de même au cours des dernières étapes de l'examen de son projet de convention sur les relations consulaires, lorsqu'il lui a fallu décider quelles dispositions du projet pouvaient être calquées sur celles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques déjà adoptées par les Etats.

37. M. EL-ERIAN partage l'opinion des membres qui estiment qu'il faut élaborer un ensemble de règles indépendant sous la forme d'un projet de convention et ce point de vue trouve son appui dans les considérations que le Rapporteur spécial a exposées au paragraphe 28 de son rapport. Il existe une grande diversité dans les règles appliquées et la Commission rendrait un réel service à la communauté internationale si elle réussissait à introduire une certaine uniformité en la matière.

38. M. El-Erian confirme, d'après son expérience personnelle, la justesse des arguments avancés par M. de Luna en faveur d'un projet de convention plutôt qu'un ensemble de modèles de règles. En sa qualité officielle, il a été amené à invoquer les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques en tant que normes, bien que cet instrument ne soit pas encore ratifié par son pays et ne lie par conséquent pas ce dernier.

39. M. El-Erian estime, comme M. Elias, que la Commission devrait tout de suite décider à titre provisoire de donner au projet d'articles la forme d'un projet de convention, car cette décision aura une influence certaine sur le cours du débat et donnera au Rapporteur spécial l'indication qui lui est nécessaire.

40. M. AMADO se déclare d'accord avec tous les orateurs qui l'ont précédé, en particulier avec M. Yasseen. C'est certainement par courtoisie, et aussi pour montrer l'aridité du terrain qu'il a dû débayer, que le Rapporteur spécial a fait mine d'hésiter entre l'intention d'élaborer des règles juridiques et celle de rester dans le domaine de la *comitas gentium*. Le Rapporteur spécial sait mieux que personne que la Commission a pour tâche de rédiger des règles du droit international.

41. M. Amado est reconnaissant à M. Rosenne de chercher systématiquement les difficultés pour les signaler à la Commission. Avec M. de Luna et M. El-Erian, il estime que la Commission doit décider dès maintenant si elle veut rédiger un protocole ou une convention; cette décision peut d'ailleurs n'avoir qu'un caractère provisoire.

42. Sir Humphrey Waldock a eu raison d'appeler l'attention de la Commission sur la question de l'attitude à adopter envers les conventions existantes, surtout la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Mais la Commission ne doit pas se laisser hanter par cette Convention. Elle doit faire un travail aussi indépendant que possible, tout en laissant la porte ouverte à des communications sous forme de renvois.

43. La diplomatie « temporaire », pour employer le qualificatif suggéré par M. Tounkine, a fait souche; elle est devenue un arbre dans la forêt juridique. La Commission doit donc, en s'inspirant du texte élaboré par le Rapporteur spécial, formuler des règles juridiques, qui seront des règles générales mais tout de même assez précises.

44. M. TOUNKINE dit que la Commission élabore un document distinct, qui de toute façon restera tel. Le seul problème qui se pose est de savoir dans quelle mesure ce document sera lié à la Convention de Vienne. Il est trop tôt pour décider si ce document sera un protocole ou une convention; la Commission doit élaborer un projet d'articles que, provisoirement, elle peut considérer comme destiné à devenir une convention.

45. Sir Humphrey WALDOCK estime, comme M. Tounkine, que la Commission a déjà sous les yeux un projet de convention préparé par le Rapporteur général. En disant que le rapport constitue une base admirable pour les travaux de la Commission, il voulait suggérer que celle-ci accepte pour le moment que la question soit traitée de la manière indiquée par le Rapporteur spécial et qu'elle n'examine la question de savoir comment et dans quelle mesure le projet doit être rattaché à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques qu'après avoir étudié en détail le projet d'articles.

46. M. ROSENNE dit que les deux orateurs précédents ont beaucoup éclairé la question; les divergences de vues qui se sont manifestées sont peut-être plus superficielles que réelles. A son avis, le projet d'articles constitue une base de discussion satisfaisante; la question de savoir quelle est la forme juridique qu'il doit recevoir en définitive n'a que peu d'importance pour leur formulation en première lecture: cette décision peut être remise à plus tard. La situation n'est pas la même que pour le droit des traités, car la Convention de Vienne fournit déjà un cadre pour l'élaboration de règles relatives aux missions spéciales.

47. M. TSURUOKA approuve la méthode de travail suggérée par M. Tounkine et Sir Humphrey Waldock. La Commission peut maintenant s'attaquer au cœur du problème; le moment viendra plus tard de trancher la question de la forme à donner au document qui va être rédigé.

48. Le PRÉSIDENT⁵, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, dit qu'il partage entièrement les vues exprimées par M. Tounkine et Sir Humphrey Waldock.

49. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, affirme qu'il est résolument opposé à l'idée que la question à l'étude relève de la *comitas gentium*. Il est évident que, conformément à son statut, la Commission doit en cette matière formuler des règles juridiques, qui seront des règles générales, des règles de principe. Si M. Bartoš a posé cette

⁵ M. Briggs.

question relative à la *comitas gentium*, c'est parce qu'il sait d'expérience que les Etats ont toujours tendance à revendiquer le droit aux privilèges et immunités pour les membres de leurs propres missions spéciales, mais contestent ce droit lorsqu'il s'agit des missions spéciales des autres Etats. Cette matière est déjà une matière de droit, pour laquelle on a soit appliqué les principes généraux du droit international, soit cherché des analogies avec d'autres cas.

50. Quant au choix à faire entre un modèle ou un projet de convention, M. Bartoš est d'avis que la Commission doit rédiger un instrument — une convention. Le modèle permet des vues plus larges, mais il est rare qu'il ait grand succès. Un projet de convention peut d'ailleurs être changé en modèle, et une convention peut servir de modèle. Mais la rédaction d'un projet de convention exige plus de prudence.

51. Sur le point de savoir si les nouvelles règles seront du *jus cogens* ou du droit dispositif, M. Bartoš ne partage pas tout à fait l'avis de Sir Humphrey Waldock. Au cours des deux Conférences de Vienne, on a en fait voulu éviter que les règles contenues dans les deux nouvelles conventions puissent être modifiées par des accords bilatéraux : on a seulement autorisé à élargir lesdites conventions. Cette question a même fait l'objet d'un vote formel lors de l'élaboration de la Convention sur les relations consulaires, l'Inde et la Yougoslavie ayant déposé un amendement dont l'adoption a eu pour effet de laisser en vigueur les conventions antérieures, même contraires à la Convention sur les relations consulaires⁶. D'autre part, les Etats sont libres d'élargir seulement mais non pas de restreindre l'application des règles de la Convention. On a fait du *jus cogens* mais non du *jus cogens superveniens*. C'est la raison pour laquelle M. Bartoš a voulu savoir si la Commission envisageait d'énoncer des règles supplétives ou des règles strictes. Son opinion là-dessus n'est pas arrêtée. La matière est nouvelle, non seulement en ce qui concerne la pratique mais aussi par la nature des missions temporaires. Il a donc proposé de laisser une certaine latitude aux Etats.

52. M. Bartoš ne partage pas le pessimisme de M. Rosenne — pessimisme d'ailleurs fort utile à la Commission. La question de l'obligation d'appliquer des règles de fond du droit international et celle de l'existence des relations entre les Etats ne sont pas très liées. Ainsi, les conventions qui visent le cas du conflit armé doivent être appliquées même lorsqu'il n'existe pas de relations diplomatiques, et la Convention de Vienne elle-même précise les obligations des Etats en cas de conflit, et même celles des Etats qui ne sont pas partie au conflit⁷.

53. C'est une caractéristique du droit international que, lorsqu'il y a des normes universelles en une matière, ces normes s'imposent même à ceux qui n'ont pas signé les instruments. C'est ce que montre, par exemple, la jurisprudence de Nüremberg. M. Rosenne a donc raison d'envisager le cas où il y a absence totale de relations. Cette

question est délicate, elle rejoint celle de la reconnaissance des gouvernements. C'est ainsi que, lors des négociations d'Evian, la Suisse a dû déterminer la façon de traiter la mission spéciale envoyée par un gouvernement provisoire qui n'était pas reconnu par tous les Etats, et que la France notamment considérait seulement comme un parti ou un mouvement.

54. Reprenant l'expression de M. Verdross, M. Bartoš souligne que la Commission fait œuvre de pionnier. Elle doit s'efforcer d'élaborer des règles qui ne seront pas imposées aux Etats mais qui devraient être acceptées par eux comme règles universelles. Il n'est donc pas possible de rester dans le domaine de la codification pure; il faut assurer le développement progressif du droit international.

55. Une dernière question, abordée notamment par M. Tounkine et Sir Humphrey Waldock, est celle de la liaison à établir entre le projet et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Les renvois seront peu nombreux et très prudents si la Commission, au terme de son analyse, découvre beaucoup de différences entre son projet et la Convention; au contraire, si elle constate que les deux instruments ont beaucoup de points communs, les liens pourront être plus étroits. La tâche de la Commission consiste à élaborer un instrument qui donnera aux problèmes des missions temporaires des solutions conformes à la nature de ces missions.

La séance est levée à midi.

726^e SÉANCE

Mardi 19 mai 1964, à 15 heures

Président : M. Roberto AGO

Droit des traités

(A/CN.4/167)

[Point 3 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le point 3 de l'ordre du jour.

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, indique que les considérations qui l'ont guidé dans la préparation de son troisième rapport (A/CN.4/167), qui porte sur l'application, les effets, la revision et l'interprétation des traités, sont exposées dans l'introduction.

3. Les articles sur la revision des traités sont presque prêts à être distribués. En les rédigeant, Sir Humphrey n'a jamais perdu de vue leur étroit rapport avec les articles qui traitent de la priorité des dispositions en conflit et de l'effet de ces dispositions à l'égard des Etats tiers.

⁶ Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels, vol. II, p. 65.

⁷ Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels, vol. II, p. 96, articles 44 à 46.