

Document:-
A/CN.4/SR.899

Compte rendu analytique de la 899e séance

sujet:
Missions spéciales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1967, vol. I

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

72. La mission spéciale existe à partir du moment où le consentement a été sollicité par les autorités compétentes de l'Etat d'envoi et donné par les autorités compétentes de l'Etat de réception.

73. Le PRÉSIDENT constate que l'opinion générale de la Commission est apparemment qu'il ne convient pas au paragraphe 1 de l'article premier d'ajouter d'épithète au mot « consentement ».

74. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, rappelle que le Gouvernement des Pays-Bas a proposé que l'Etat de réception donne son consentement et détermine le statut de la mission. Il s'agit là d'un problème grave, car, si cette proposition était acceptée, le statut de la mission dépendrait d'une institution de droit interne alors que les missions spéciales sont des institutions spécifiques du droit international. Laisser la faculté à l'Etat de réception de déterminer le statut d'une mission spéciale ne favoriserait guère les progrès du droit international et des relations entre les peuples, et laisserait la porte ouverte à des contestations, à des discriminations ou à des interventions abusives et c'est précisément ce que la Commission voulait éviter.

La séance est levée à 12 h 55.

899^e SÉANCE

Vendredi 12 mai 1967, à 10 heures

Président : Sir Humphrey WALDOCK

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Ignacio-Pinto, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, M. Yasseen.

Missions spéciales

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

(suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 1 (Envoi de missions spéciales) [2 et 7, par. 1] (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT rappelle que, à la séance précédente², le Rapporteur spécial a donné les raisons pour lesquelles il rejette les suggestions émises par le Gouvernement des Pays-Bas dans ses observations sur les articles 1 et 2 (A/CN.4/194/Add.1). Il demande à la Commission d'examiner ces suggestions.

2. M. CASTRÉN n'est pas opposé en principe à la

proposition du Gouvernement des Pays-Bas, qui, si elle était acceptée, ne risquerait pas d'entraîner tous les inconvénients que craint le Rapporteur spécial. Cependant il n'est pas en mesure de recommander l'adoption de cette proposition car, étant donné que le consentement de l'Etat de réception est toujours exigé pour qu'une mission spéciale entre en fonctions, cet Etat est libre de refuser son consentement ; il peut aussi le soumettre à certaines conditions portant entre autres sur le statut de la mission spéciale, en tenant compte, bien entendu, des clauses éventuelles de non-discrimination et des dispositions de *jus cogens*.

3. Il ne voit pas pourquoi la Commission devrait inscrire dans le texte même de l'article des dispositions relatives au statut de la mission spéciale et obliger les Etats à conclure des accords détaillés en la matière.

4. Par contre, M. Castrén ne formule pas d'objection à ce qu'il soit fait état de la proposition des Pays-Bas dans le commentaire de l'article premier.

5. M. REUTER estime que la Commission ne devrait examiner la question soulevée par le Gouvernement des Pays-Bas qu'au dernier stade de ses travaux, mais il lui semble inévitable que le problème soit évoqué au cours des débats.

6. L'objet de la convention est de définir des règles minimales qui soient applicables dans tous les cas où les Etats intéressés n'auraient pas prévu de dispositions particulières. Pour ces Etats, la convention sera d'une très grande utilité. Les problèmes posés par l'envoi de missions spéciales sont très rares dans la pratique, mais, lorsqu'ils se présentent, leur caractère de gravité est incontestable. Si l'on imagine par exemple qu'un membre d'une mission spéciale est poursuivi pour un crime ou un délit commis sur le territoire de l'Etat de réception, l'application des dispositions d'une convention permettrait de résoudre plus facilement les problèmes d'ordre politique.

7. Sans doute un Etat signataire de la convention pourra-t-il, à son gré, soustraire telle ou telle mission au régime général, mais c'est bien pour définir des règles d'application générale que la Commission rédige un projet de convention.

8. M. BEDJAOUI partage la manière de voir de M. Reuter. Assurément, comme bien d'autres gouvernements, celui des Pays-Bas veut se prémunir contre l'envoi inopiné de missions spéciales, mais sa proposition serait de nature à créer des problèmes, en particulier pour les pays qui viennent d'accéder à l'indépendance et qui doivent souvent envoyer ou recevoir des missions spéciales dans le cadre de la coopération internationale. La Commission doit donc définir un nombre minimum de règles applicables qui soient acceptables pour le plus grand nombre possible d'Etats, étant entendu que les Etats garderont la faculté de conclure des traités ou des accords, comme ils l'entendent, dans chaque cas particulier.

9. M. YASSEEN souligne que le consentement mutuel suffit pour qu'une mission puisse se voir reconnaître le caractère d'une mission spéciale et que, une fois créée, la mission se verra appliquer *ipso facto* le statut que la

¹ Voir 898^e séance, par. 24.

² Par. 74.

Commission s'efforce d'élaborer. Mais ce consentement peut, bien entendu, être assorti de certaines conditions ou de certaines réserves. Or, la proposition des Pays-Bas va trop loin en faisant dépendre du consentement mutuel, exprès ou tacite, non pas seulement l'envoi de la mission, mais aussi l'application à celle-ci du statut dont il s'agit.

10. M. OUCHAKOV pense que le problème soulevé par le Gouvernement des Pays-Bas est déjà résolu au paragraphe 1 du projet d'article ; l'Etat d'envoi et l'Etat de réception peuvent toujours conclure un accord prévoyant des dérogations au régime de la convention.

11. M. TAMMES rappelle avoir déjà expliqué à la séance précédente³ que la suggestion du Gouvernement des Pays-Bas ne répond à aucune intention restrictive ; son seul but est d'obtenir qu'une mission spéciale soit reconnue comme telle au sens du projet d'articles que la Commission est en train d'examiner. Cette idée a déjà été clairement exprimée par le Rapporteur spécial à propos de l'article 2 dans son quatrième rapport, où il est dit (A/CN.4/194/Add.1) : « Lors de la réception d'une mission étrangère en visite, l'Etat de réception est autorisé à souligner qu'il ne s'agit pas d'une mission spéciale. »

12. M. USTOR convient que la suggestion du Gouvernement néerlandais ne saurait soulever d'objection si elle est interprétée à la lumière de l'explication que vient de donner M. Tammes, mais il tient à souligner que la formule anglaise employée dans la suggestion contient le terme impératif « *shall* » [« La tâche d'une mission spéciale et son statut en tant que telle sont (*shall be*) déterminés par consentement mutuel »].

13. M. Ustor partage entièrement l'avis de M. Reuter, de M. Yasseen et de M. Bedjaoui qui estiment que l'article premier ne devrait pas empêcher les parties à la convention de conclure des accords bilatéraux concernant le statut d'une mission spéciale, mais que, si elles ne le font pas, la mission spéciale devrait avoir automatiquement le statut d'une mission spéciale régie par la convention.

14. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, rappelle que la Commission a insisté sur la nécessité du consentement de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception pour qu'une mission spéciale soit reconnue comme telle. Peut-être, comme l'a fait observer le Gouvernement australien (A/CN.4/193/Add.3, par. 6), « le projet d'article et les commentaires dont il s'accompagne ne reflètent pas suffisamment, dans la rédaction actuelle, l'idée que les Etats peuvent déterminer eux-mêmes ce qu'ils entendent considérer comme une mission spéciale ».

15. M. Yasseen a eu raison de dire que les Etats intéressés peuvent assortir leur consentement de réserves et de conditions et, de l'avis du Rapporteur spécial, le Comité de rédaction pourrait ajouter cette précision au texte de l'article premier. Les Etats doivent en effet avoir la possibilité de prévoir des dérogations au régime général, et il est possible que l'Etat d'envoi renonce à envoyer une mission spéciale si l'Etat de réception demande des

dérogations pour des raisons, non seulement de prestige, mais touchant éventuellement à sa souveraineté. Faute d'un accord particulier en la matière conclu par les Etats, le régime prévu par la convention doit entrer en application.

16. La Commission, par ailleurs, a prévu la possibilité de limiter par voie d'accord mutuel les privilèges et immunités reconnus à une mission spéciale. Il se peut, au contraire, que l'Etat de réception autorise la mission spéciale de l'Etat d'envoi à exercer certaines activités sur son territoire, comme c'est le cas entre les Gouvernements du Bénélux, mais il appartient à ces Etats de prendre eux-mêmes une décision sur ce point. La Commission a proposé à l'Assemblée générale, qui a accepté, que les Etats puissent déroger aux règles générales dans le cas de certaines missions spéciales et c'est pour cette raison que l'article premier pourrait contenir une clause relative aux réserves et aux conditions.

17. M. EUSTATHIADES est satisfait des explications fournies par le Rapporteur spécial. A son sens, c'est là une question de fond qui pourrait être traitée dans le commentaire ou dans le texte même de l'article, par exemple sous la forme d'un renvoi à l'article relatif aux dérogations. Certains membres de la Commission estiment peut-être que, partant d'un régime maximal, on a eu tendance à aller trop loin tout en prévoyant des limitations dans certains cas, et ils éprouvent des inquiétudes que, pour sa part, M. Eustathiades ne partage point.

18. Le PRÉSIDENT estime que la Commission pourrait accepter les recommandations générales du Rapporteur spécial au sujet du paragraphe 1 de l'article premier et renvoyer ce paragraphe au Comité de rédaction pour que celui-ci l'examine de nouveau en vue de lui donner une plus grande souplesse⁴.

19. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, pense que le Comité de rédaction acceptera de prendre en considération les suggestions formulées par M. Eustathiades et se contentera de mentionner, dans le commentaire, la question des réserves et des conditions.

20. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le paragraphe 2 de l'article premier.

21. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, dit que le quatrième groupe d'observations porte sur l'existence des relations diplomatiques et consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception. Il s'agit là d'une question d'ordre politique aussi bien que juridique et la Commission a souligné, au paragraphe 3 de son commentaire, que « l'existence de ces relations n'est pas une condition essentielle » à l'envoi et à la réception de missions spéciales ; elle a ajouté que « pendant la durée de la mission spéciale, les Etats sont autorisés à régler les relations qui rentrent dans la compétence des missions générales par l'intermédiaire des missions spéciales », et elle a exprimé l'avis que les missions spéciales, dans le cas d'Etats ou de gouvernements qui ne se reconnaissent pas mutuellement, « peuvent être utiles au rapproche-

³ Par. 54.

⁴ Pour la reprise du débat, voir 926^e séance, par. 1 à 22.

ment entre Etats »⁵. Elle n'a cependant pas jugé nécessaire d'ajouter une clause dans ce sens à l'article premier. Ainsi, par exemple, l'Espagne et la Yougoslavie, qui ne se reconnaissent pas, s'envoient réciproquement des missions spéciales et règlent leurs relations par ce moyen, en particulier dans le domaine économique.

22. Le Gouvernement suédois a proposé d'ajouter à l'article premier une disposition prévoyant qu'en soi l'envoi ou la réception d'une mission spéciale n'implique pas la reconnaissance d'un Etat (A/CN.4/188). Le Gouvernement belge a fait une observation analogue selon laquelle les missions spéciales peuvent être envoyées entre Etats et gouvernements qui ne se reconnaissent pas, mais il précise que cela ne préjuge en rien une reconnaissance ultérieure (A/CN.4/188).

23. A la Sixième Commission de l'Assemblée générale, la délégation de Ceylan a proposé de limiter l'application des règles régissant les missions spéciales aux Etats qui entretiennent mutuellement des relations diplomatiques⁶.

24. Le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, pour sa part, considère que la question devrait être réglée dans le texte même de l'article sous la forme suivante : « L'existence de relations diplomatiques entre Etats non plus que la reconnaissance ne sont nécessaires pour l'envoi ou la réception des missions spéciales » (A/CN.4/188/Add.2).

25. Enfin, le Gouvernement du Chili a proposé de préciser, au paragraphe 2 de l'article, que « l'envoi ou la réception de missions spéciales est indépendant de la reconnaissance des gouvernements » (A/CN.4/193/Add.1).

26. On peut donc considérer que les observations des gouvernements se divisent en deux catégories. D'une part, la proposition du Gouvernement de Ceylan, qui est opposé aux conceptions des autres gouvernements et qui ne tient guère compte du fait que, dans la pratique, l'échange de missions spéciales est des plus fréquents entre Etats qui n'ont pas de relations diplomatiques ou consulaires.

27. Pour ce qui est de la deuxième catégorie d'observations, le Rapporteur spécial souligne que la Commission a fait preuve de prudence en indiquant, dans son commentaire, que l'envoi et la réception des missions spéciales par des Etats qui n'ont pas de relations diplomatiques régulières ou qui sont en conflit armé sont soumis au régime de la convention.

28. Trois questions se posent donc à la Commission : la première est de savoir s'il faut limiter l'application des règles aux Etats qui entretiennent des relations diplomatiques ; la deuxième est de savoir si la non-reconnaissance mutuelle empêche l'envoi et la réception de missions spéciales ; la troisième enfin est de savoir s'il faut indiquer que l'envoi et la réception de missions spéciales ne constituent pas une reconnaissance tacite.

29. Le Gouvernement suédois a examiné le cas où, dans une guerre civile, les insurgés seraient reconnus

comme belligérants ; il s'agit là d'un problème complexe et extrêmement controversé que le Rapporteur spécial suggère à la Commission de ne pas aborder à ce stade de ses travaux.

30. Pour sa part, il recommande à la Commission de rejeter la proposition du Gouvernement de Ceylan et de spécifier, dans le texte de l'article, que la non-reconnaissance n'empêche ni l'envoi ni la réception de missions spéciales. La Commission devrait en outre préciser que l'envoi ou la réception de missions spéciales par des Etats qui ne se reconnaissent pas mutuellement ne constitue pas une reconnaissance tacite, et ces précisions pourraient figurer dans le texte de l'article ou, du moins, dans le commentaire.

31. M. EUSTATHIADES pense que si l'on écarte les cas de belligérance ou d'insurrection, comme le suggère le Rapporteur spécial, deux questions seulement se posent à la Commission. La première porte sur l'existence des relations diplomatiques et consulaires, et la seconde sur le point de savoir si la non-reconnaissance empêche l'envoi et la réception des missions spéciales et si l'envoi ou la réception d'une mission spéciale implique la reconnaissance.

32. Pour ce qui est de la première question, M. Eustathiades estime que sans aucun doute le paragraphe 2 de l'article premier doit être maintenu tel qu'il est rédigé.

33. En ce qui concerne la seconde question, les observations présentées par le Gouvernement suédois conduisent à se demander si l'envoi d'une mission spéciale constitue une négociation qui pourrait être considérée, selon certains, comme une reconnaissance tacite. M. Eustathiades estime, quant à lui, que la reconnaissance peut avoir pour conséquence l'établissement de relations diplomatiques, mais qu'une telle conséquence n'est nullement obligatoire. Si un Etat veut envoyer une mission spéciale sans reconnaître l'Etat de réception, il doit le déclarer expressément. En l'absence d'indications contraires, on peut soutenir que l'envoi d'une mission spéciale est un élément sérieux à retenir pour déterminer l'existence d'une reconnaissance tacite. On peut citer à ce propos les Conventions de Genève de 1949⁷ en vertu desquelles l'application d'un minimum de règles n'implique pas la reconnaissance des belligérants dans le cas d'une guerre civile. Le Gouvernement suédois s'est contenté de poser la question. La meilleure solution serait de se conformer aux précédents établis par les Conventions de Genève de 1949, la Convention de La Haye de 1954⁸ et d'autres accords ou traités.

34. Il appartient à la Commission de décider si elle entend résoudre la question dans son commentaire ou dans le texte de l'article. M. Eustathiades ne pense pas qu'il soit nécessaire de préciser que la non-reconnaissance n'empêche pas l'envoi de missions spéciales.

35. M. REUTER estime que la Commission ne peut accepter la proposition du Gouvernement de Ceylan.

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1965, vol. II, p. 179.*

⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission, 850^e séance, par. 8.*

⁷ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 75.

⁸ Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, faite à La Haye le 14 mai 1954 (Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 249, p. 215).

36. Pour ce qui est de l'envoi et de la réception de missions spéciales en l'absence de relations diplomatiques ou consulaires, il ne pense pas qu'il y ait lieu d'insister sur ce point. Mais, s'agissant du problème de la reconnaissance, si la Commission entend l'examiner, elle doit trouver une formule selon laquelle l'envoi d'une mission spéciale ne signifie pas nécessairement la reconnaissance, mais l'échange de lettres précédant l'envoi de cette mission, la composition et l'objet de la mission peuvent équivaloir à une reconnaissance tacite.
37. M. Reuter éprouve des doutes quant à l'opportunité d'approfondir un sujet qui pose un certain nombre de problèmes délicats, car on peut se demander si, au cas où la Commission ajouterait une disposition sur ce point à l'article premier, un Etat ne pourrait pas revendiquer le bénéfice du régime de la convention et, cette faculté lui étant donnée, il serait difficile de lui refuser de devenir partie à la convention, ce qui pourrait valoir reconnaissance.
38. Un problème se pose en France à ce propos où les tribunaux sont appelés à se prononcer dans des litiges qui intéressent la délégation du Viet-Nam du Nord ; tenant compte de cas semblables, il serait préférable de maintenir le texte de l'article premier tel qu'il est rédigé et de ne pas traiter le problème à fond dans le corps de cet article.
39. M. YASSEEN persiste à penser, malgré l'intervention de M. Eustathiades, que trois questions se posent. En premier lieu, comme l'a dit le Rapporteur spécial, il est certain que la non-existence de relations diplomatiques n'est pas un obstacle à l'envoi d'une mission spéciale ; entre deux Etats qui n'ont pas de relations diplomatiques, l'envoi de missions spéciales peut être le seul moyen de contact. Le paragraphe 2 est donc de nature à faciliter et à améliorer les relations internationales.
40. En second lieu, et pour les mêmes raisons, la non-reconnaissance mutuelle de deux Etats ne doit pas être un obstacle à l'envoi d'une mission spéciale : une telle mission peut justement être chargée de négocier la reconnaissance.
41. Sur le troisième point, M. Yasseen tient à faire observer que l'envoi d'une mission spéciale pourrait être une étape vers la reconnaissance, un indice significatif dans l'ensemble de l'attitude d'un Etat envers un autre. Il ne faut à cet égard pas risquer de diminuer la valeur positive que peut avoir l'envoi ou la réception d'une mission spéciale.
42. M. BEDJAOUI souligne qu'il serait insoutenable de poser comme double condition à l'envoi d'une mission spéciale que les deux Etats aient des relations diplomatiques et qu'ils se reconnaissent mutuellement. La rédaction qui a déjà été adoptée par la Commission règle en partie cette question ; elle pourrait être complétée dans le sens qu'a proposé le Gouvernement de l'Union soviétique.
43. Mais le problème de la reconnaissance se présente sous deux faces, qui sont distinctes, quoi qu'en ait dit M. Eustathiades. C'est un problème délicat et souvent plus politique que juridique. Il ne serait peut-être pas adroit de préciser dans l'article que l'envoi ou la réception d'une mission spéciale n'implique pas la reconnaissance mutuelle des Etats. Dans les conventions auxquelles s'est référé M. Eustathiades, et dont les dispositions sont essentiellement humanitaires, il est normal de dire que l'application de certaines de ces dispositions n'implique pas la reconnaissance mutuelle des Etats.
44. Les missions spéciales traitent de problèmes extrêmement variés et il serait dommage, comme l'a fait observer M. Yasseen, de fermer brutalement la porte à toute possibilité de considérer l'échange de missions spéciales comme un pas vers la reconnaissance. Mieux vaudrait préciser dans le commentaire que l'envoi ou la réception d'une mission spéciale ne signifie pas « nécessairement » que les Etats se reconnaissent mutuellement.
45. M. TSURUOKA suggère de supprimer tout simplement le paragraphe 2, qui à son avis expose l'état de choses actuel mais n'ajoute rien du point de vue normatif à ce qui est dit dans le paragraphe 1.
46. Il n'est pas nécessaire non plus de faire mention de la question de la reconnaissance ; tout dépend du consentement de l'Etat. Sur le plan pratique, un seul cas mérite d'être pris en considération, c'est celui d'un Etat qui n'a pas reconnu un autre Etat et qui hésite à recevoir de lui une mission spéciale ou à lui en envoyer une, parce qu'il craint que cet acte ne soit interprété comme une reconnaissance formelle ou tacite. La Commission faciliterait donc les relations internationales et favoriserait peut-être l'établissement ultérieur de véritables relations entre ces deux Etats si elle précisait que l'envoi ou la réception d'une mission spéciale n'implique pas nécessairement la reconnaissance. Toutefois, comme le problème de la reconnaissance est très délicat, mieux vaut ne pas le mentionner dans le texte même de l'article.
47. La suppression, dans l'article, de toute allusion à la question des relations diplomatiques et à celle de la reconnaissance faciliterait aussi la ratification de la future convention sur les missions spéciales, car, lorsque l'examen d'un traité au parlement risque de soulever des polémiques, le gouvernement recule parfois devant ces difficultés et il en résulte que la ratification tarde à être donnée.
48. En conclusion, M. Tsuruoka préférerait que les points en discussion soient traités seulement dans le commentaire.
49. M. OUCHAKOV appuie les propositions du Rapporteur spécial.
50. Huit gouvernements se sont prononcés pour l'inclusion dans l'article premier d'une disposition indiquant que ni l'existence de relations diplomatiques ou consulaires ni la reconnaissance des Etats l'un par l'autre ne sont nécessaires pour l'envoi ou la réception d'une mission spéciale. Complété en ce sens, le paragraphe 2 refléterait la pratique actuelle des relations internationales.
51. Quant à savoir si l'envoi ou la réception d'une mission spéciale signifie que les deux Etats se reconnaissent mutuellement, il est maintenant bien établi dans la pratique internationale que des Etats qui ne se reconnaissent pas peuvent avoir certains contacts, soit par des

missions spéciales, soit en participant ensemble aux travaux d'organisations internationales, sans que cela signifie qu'ils se reconnaissent. Par exemple, les pourparlers que poursuivent actuellement la République populaire de Chine et les Etats-Unis par l'intermédiaire de leurs ambassadeurs à Varsovie — que l'on peut considérer comme chargés d'une mission spéciale — ne signifient nullement que ces deux Etats se reconnaissent.

52. M. Ouchakov ne croit pas qu'il soit nécessaire de préciser ce point dans l'article lui-même, mais il n'est pas opposé à ce que la Commission l'indique dans le commentaire, voire dans l'article si elle le préfère. Cette précision refléterait la pratique et le droit international contemporains.

53. M. RAMANGASOAVINA est aussi d'avis qu'il n'est pas possible d'accepter la proposition de Ceylan, selon laquelle seuls des Etats qui se reconnaissent pourraient échanger des missions spéciales. C'est précisément entre des Etats qui ne se reconnaissent pas, et aussi entre des Etats qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques que l'envoi de missions spéciales peut se révéler particulièrement utile. Mais la reconnaissance est un acte à part, de caractère politique et souvent d'opportunité, dont il est préférable d'éviter toute mention dans l'article.

54. D'autre part, la rédaction du paragraphe 2, sous sa forme actuelle, risque d'induire les nouveaux Etats en erreur et de les amener à considérer que les relations diplomatiques et consulaires ne sont pas nécessaires et qu'ils peuvent tout régler au moyen de missions spéciales — ce qu'ils ont déjà tendance à faire parce que ces missions sont moins coûteuses que les missions permanentes. M. Ramangasoavina propose donc de rédiger le paragraphe 2 comme suit :

« L'envoi et la réception de missions spéciales peuvent avoir lieu entre des Etats qui entretiennent ou non des relations diplomatiques et consulaires. »

Cette rédaction aurait en outre l'avantage d'éviter complètement la question de la reconnaissance.

55. M. CASTRÉN estime, avec le Rapporteur spécial, qu'il n'y a pas lieu de modifier l'article en y ajoutant des éléments nouveaux, si ce n'est la mention de la reconnaissance au paragraphe 2, conformément à la suggestion formulée par plusieurs gouvernements.

56. Il appuie aussi la proposition du Rapporteur spécial tendant à compléter le commentaire, mais non l'article, par une indication précisant que l'envoi ou la réception d'une mission spéciale ne préjuge pas nécessairement la reconnaissance des Etats l'un par l'autre.

57. Il reviendra plus tard sur la question particulière de la guerre civile et de l'insurrection⁹.

58. M. AGO est persuadé que les membres de la Commission sont d'accord sur le fond. Le paragraphe 1 dit l'essentiel : pour l'envoi d'une mission spéciale tout dépend du consentement des Etats intéressés. Si c'est le consentement qui décide, ce qui est dit au paragraphe 2 peut paraître superflu. Néanmoins, il vaut peut-être mieux dire tout de même ce qui va de soi.

59. Mais il est un point d'importance juridique qu'il conviendrait de préciser ultérieurement : le fait d'envoyer une mission spéciale à un Etat qu'on ne reconnaît pas n'implique pas *automatiquement* la reconnaissance de cet Etat. Trancher ce point de droit paraît plus nécessaire que de donner les indications actuellement contenues dans le paragraphe 2.

60. Cela dit, M. Ago est persuadé que le Comité de rédaction sera en mesure de choisir la formule la plus satisfaisante.

61. M. KEARNEY ne pense pas que la question de la non-reconnaissance soit si simple et si claire qu'on puisse la renvoyer directement au Comité de rédaction sans plus ample examen.

62. La question de la non-reconnaissance présente deux aspects : la non-reconnaissance d'un gouvernement et la non-reconnaissance d'un Etat. Or, si le problème de la non-reconnaissance d'un gouvernement peut être assez facilement réglé dans le cadre du paragraphe 2 de l'article premier, celui de la non-reconnaissance d'un Etat soulève des difficultés beaucoup plus grandes. L'une des conséquences de la non-reconnaissance d'un Etat par un autre est qu'il n'existe pas de relations conventionnelles entre les deux entités en présence. On voit donc difficilement comment jouera la disposition relative à la non-reconnaissance qu'on propose de faire figurer dans le projet ; en effet, les deux Etats intéressés n'auront pas de relations conventionnelles, alors que la disposition dont il s'agit figurera dans un traité, à savoir le futur instrument sur les missions spéciales.

63. La plupart des suggestions qui ont été faites pour régler la question de la non-reconnaissance se fondent sur l'idée que la présence dans la convention d'une disposition sur ce sujet facilitera la reconnaissance ultérieure. Tel pourrait bien être le cas lorsqu'il s'agit de la reconnaissance de gouvernements, mais la situation est tout autre lorsqu'il s'agit de la reconnaissance d'Etats. Le projet d'articles préjuge dans une certaine mesure la question de la reconnaissance. L'article 15, qui traite du droit des missions spéciales d'utiliser le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi, offre à cet égard un exemple très simple. Comme le drapeau et l'emblème sont les signes de la souveraineté, le fait que l'Etat d'envoi arbore le pavillon national et utilise l'emblème national peut être considéré comme une preuve de reconnaissance.

64. Pour toutes ces raisons, M. Kearney est enclin à penser qu'il serait préférable de ne pas parler du problème de la reconnaissance au paragraphe 2 mais de traiter la question dans le commentaire.

65. Bien que fervent partisan de l'institution des missions spéciales, il estime que l'insertion dans le projet d'une disposition sur la non-reconnaissance placerait la Commission sur un terrain juridique délicat, sans compter qu'elle risquerait, comme M. Tsuruoka l'a signalé, de susciter quelque réticence de la part des Etats à l'égard du projet.

66. M. EUSTATHIADES est tout à fait partisan d'employer une expression telle que « n'implique pas nécessairement la reconnaissance » dans le texte où il serait précisé que l'envoi d'une mission spéciale n'a pas

⁹ Voir 900^e séance, par. 2 à 5.

de conséquences juridiques en ce qui concerne la reconnaissance d'un Etat par un autre. L'idée exprimée par les mots « en soi » ou « nécessairement » se trouve bien dans les Conventions de Genève et de La Haye auxquelles il s'est référé dans son intervention précédente.

67. D'autre part, M. Bedjaoui a relevé avec raison le caractère humanitaire de ces conventions. Mais le problème est aussi politique. Il est difficile d'empêcher les Etats d'avoir l'impression que s'ils acceptent de recevoir la mission spéciale d'un Etat qu'ils ne reconnaissent pas — avec tout ce qu'entraîne cette acceptation en ce qui concerne l'application des dispositions réglant les questions de statut, etc. — ils admettent au moins l'existence de l'Etat en question, ce qui pose non seulement des questions politiques, mais aussi des questions techniques, ne serait-ce que pour déterminer les facilités minimales à donner à une telle mission.

68. C'est là un point très délicat dont les gouvernements se préoccupent à juste titre. La question étant posée, la Commission doit y répondre, et dans un sens qui facilite les rapports entre Etats, qu'ils se reconnaissent ou non. Si l'on juge que cette réponse élargirait par trop le texte de l'article lui-même, il faudrait au moins la donner dans le commentaire.

69. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, constate que la plupart des membres sont favorables à l'idée de régler la question de la reconnaissance, ainsi que plusieurs gouvernements l'ont demandé, soit en ajoutant une mention à ce sujet dans le paragraphe 2, soit en précisant dans l'article ou dans le commentaire que l'envoi d'une mission spéciale ne préjuge pas la question de la reconnaissance entre les Etats. Le Rapporteur spécial est d'avis lui aussi qu'il faut régler cette question, parce que la thèse contraire a été soutenue et que, comme M. Eustathiades l'a mis en lumière, les Etats hésitent à accomplir un acte qui risque de les engager. La pratique exige que des contacts s'établissent entre les Etats qui ne se reconnaissent pas. Il est donc important que la Commission précise ce point dans son projet, d'une manière ou d'une autre, sans toucher aux questions théoriques ni à la question de la forme de la reconnaissance.

70. Les besoins particuliers des nouveaux Etats ont été signalés par M. Ramangasoavina. Le Rapporteur spécial ajoute que les nouveaux Etats ne sont pas toujours reconnus immédiatement par tous les autres Etats ; pour ces cas-là aussi, il y aurait une utilité à mentionner la reconnaissance au paragraphe 2 de l'article.

71. Le Rapporteur spécial ne propose rien de nouveau, mais il accepte la suggestion de M. Ago, qui permettrait de résoudre le problème, et il recommande que l'article premier soit renvoyé au Comité de rédaction pour que celui-ci trouve une formule satisfaisante.

72. M. TSURUOKA déclare qu'il n'est pas opposé à la procédure recommandée par le Rapporteur spécial. Toutefois, il tient à souligner que, puisque la Commission souhaite intensifier les relations internationales, elle doit mettre le plus grand soin à formuler une indication relative au problème de la reconnaissance. Il pourrait arriver qu'un Etat veuille reconnaître un autre Etat d'une manière tacite, en évitant un acte trop formel de nature

à soulever des difficultés sur le plan de la politique intérieure par exemple, et choisisse pour cela l'envoi d'une mission spéciale, d'un niveau élevé au besoin. Il ne faudrait pas que le texte adopté par la Commission lui ôte cette possibilité.

73. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, souligne que, même en cas de reconnaissance formelle, cette reconnaissance est souvent précédée de l'envoi d'une mission spéciale chargée justement de négocier les conditions de la reconnaissance ou d'établir un *modus vivendi* qui permettra la reconnaissance ultérieure. De telles méthodes sont nécessaires dans les relations internationales. M. Tsuruoka peut être entièrement rassuré : le consentement des Etats est exigé, ce qui élimine tout risque. La volonté souveraine des Etats est intangible.

74. M. AGO tient lui aussi à rassurer M. Tsuruoka : si un Etat veut arriver à reconnaître un autre Etat par l'envoi d'une mission spéciale, rien ne peut l'en empêcher et cela ressortira certainement des circonstances du cas d'espèce.

75. D'autre part, il importe de tranquilliser les Etats quant aux conséquences que pourrait autrement avoir l'envoi d'une mission spéciale, question qui préoccupe M. Kearney. La Commission dispose pour cela de deux moyens. Premièrement, le projet exige le consentement des Etats pour l'envoi d'une mission spéciale, comme le Rapporteur spécial vient de le souligner ; par conséquent, dans des cas du genre de ceux auxquels M. Kearney a fait allusion, l'Etat peut toujours refuser d'envoyer une mission spéciale, ou refuser d'en recevoir une. Deuxièmement, la Commission devrait, à son avis, spécifier que l'envoi ou la réception d'une mission spéciale ne signifie pas automatiquement que les Etats se sont engagés à se reconnaître.

76. M. USTOR constate que, d'une manière générale, la Commission semble être d'accord sur le fond du problème ; les difficultés qui ont surgi ont uniquement trait à la manière dont il faudrait rédiger les dispositions du paragraphe 2. Pour sa part, il appuie la proposition du Rapporteur spécial visant à faire figurer une brève mention de la reconnaissance au paragraphe 2. Le texte ainsi modifié répondrait alors, de manière adéquate, à l'état de choses existant.

77. M. Ustor n'est pas en faveur de la suggestion faite par certains membres qui préconisent d'insérer dans l'article premier une clause de sauvegarde concernant les répercussions de l'envoi et de l'acceptation d'une mission spéciale sur la reconnaissance. La meilleure solution consisterait à inclure dans le commentaire un passage qui rassurerait les Etats à cet égard. Il s'agit, dans une large mesure, d'une question de rédaction qu'on peut laisser au Comité de rédaction le soin de régler.

78. Le PRÉSIDENT constate qu'un certain nombre de membres voudraient insérer au paragraphe 2 une mention expresse de la question de la reconnaissance, tandis qu'un nombre à peu près égal d'autres membres voudraient que la question soit traitée dans un troisième paragraphe distinct, qui contiendrait une clause de sauvegarde stipulant que ni l'envoi, ni la réception de missions

spéciales ne doivent être considérés comme emportant nécessairement reconnaissance. Une formulation de ce genre aurait l'avantage d'éviter la question de la reconnaissance des Etats ainsi que les difficultés qui peuvent en résulter pour le traité.

79. En un sens, le problème ne porte peut-être que sur la rédaction, car tous les membres sont d'accord pour penser que des missions spéciales peuvent être échangées par des Etats qui ne se reconnaissent pas mutuellement. Mais le problème de la rédaction et de la présentation est important car, s'il n'est pas résolu de manière satisfaisante, les Etats pourraient y voir une raison de ne pas accepter le projet.

80. Parlant en qualité de membre de la Commission, Sir Humphrey Waldock juge attrayante la solution proposée par M. Ago, qui est à mi-chemin entre celle consistant à insérer une mention de la non-reconnaissance au paragraphe 2 et celle consistant à ne faire aucune mention de la reconnaissance dans le corps de l'article et à traiter la question dans le commentaire.

81. La solution intermédiaire aurait l'avantage de tenir compte des suggestions faites par les gouvernements, mais cela d'une façon négative ou implicite. Tel qu'il a été rédigé, le paragraphe 2 peut être interprété comme signifiant que la Commission a laissé de côté la question de la reconnaissance. En adoptant un paragraphe supplémentaire, comme le propose M. Ago, la Commission admettrait que des missions spéciales peuvent être échangées par des Etats qui ne se reconnaissent pas, mais elle ne l'admettrait qu'en termes discrets et d'une manière qui serait moins susceptible de susciter des réactions trop vives.

82. Parlant en qualité de Président, il propose que la question soit renvoyée au Comité de rédaction pour qu'il élabore une formule tenant compte des vues exprimées au cours de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁰ Pour la reprise du débat, voir 926^e séance, par. 1 à 22.

900^e SÉANCE

Mardi 16 mai 1967, à 15 heures

Président : Sir Humphrey Waldock

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Eustathiades, M. Ignacio-Pinto, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Tammes, M. Ustor, M. Yasseen.

Missions spéciales

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

(suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 1 (Envoi de missions spéciales) [2 et 7, par. 1] (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT rappelle que, à la séance précédente, la Commission a traité à fond des divers points qui lui ont été présentés par le Rapporteur spécial au sujet de l'article premier, à l'exception de la question de la guerre civile et des insurgés.

2. M. CASTRÉN, auquel le Rapporteur spécial a demandé de donner son avis sur les observations du Gouvernement suédois concernant la question de l'insurrection et de la guerre civile (A/CN.4/194/Add.1), estime, comme le Rapporteur spécial, que cette question mérite d'être mentionnée dans le commentaire. En outre, les réponses de la Commission à ces observations devraient figurer au moins dans les comptes rendus.

3. Le Gouvernement suédois note avec raison que, si l'on reconnaît aux belligérants la capacité d'envoyer et de recevoir des missions spéciales, le terme « Etats », dans le texte de l'article premier, n'est guère approprié. Pourtant, il n'y a pas lieu de modifier le libellé de l'article ; il suffirait de préciser dans le commentaire que l'article est applicable par analogie aux parties à une guerre civile lorsque les insurgés ont été reconnus comme belligérants par le gouvernement légal ainsi que par les Etats tiers intéressés.

4. La situation est plus compliquée lorsque les insurgés sont reconnus par un Etat tiers mais non par le gouvernement légal du pays. Si cet Etat tiers envoie une mission aux insurgés, M. Castrén estime que le gouvernement légal n'est pas tenu de considérer cette mission comme une mission spéciale aux termes de la convention que la Commission est en train de préparer ; par conséquent, l'article 16, concernant les droits et devoirs d'un Etat tiers, ne saurait s'appliquer à l'Etat où l'insurrection a lieu.

5. Le Gouvernement suédois demande aussi quel serait le statut de la mission spéciale envoyée aux insurgés, au cas où ceux-ci seraient vaincus et où la mission spéciale serait capturée par le gouvernement légal sur son territoire. M. Castrén est d'avis que, si le gouvernement légal n'a pas reconnu les insurgés comme belligérants, il n'est pas lié non plus dans ce cas par la convention. Tout dépend donc de la reconnaissance éventuelle par le gouvernement légal. Si celle-ci fait défaut, les Etats tiers ne devraient pas avoir de rapports officiels avec les insurgés. A cette phase de la guerre civile, ils ne peuvent envoyer aux insurgés que des agents non officiels pour traiter d'affaires courantes. En tout cas, le gouvernement légal n'a aucune obligation de traiter ces agents comme membres d'une mission spéciale et de leur conférer des droits, immunités ou privilèges spéciaux.

¹ Voir 898^e séance, par. 24.