Document:-
A/CN.4/SR.923

Compte rendu analytique de la 923e 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)

Copyright © Nations Unies

923e SÉANCE

Vendredi 16 juin 1967, à 10 h 5

Président : Sir Humphrey WALDOCK

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Jiménez de Aréchaga, M. Kearney, M. Nagendra Singh, 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 17 *quater* (Condition du chef d'Etat) [21]

1. *Article 17* quater [21]

Condition du chef d'Etat

Le chef d'Etat qui se trouve à la tête d'une mission spéciale de l'Etat d'envoi jouit dans l'Etat de réception de toutes les facilités, privilèges et immunités qui sont reconnus, selon les dispositions du droit international et les coutumes internationales, au chef d'Etat en visite officielle dans l'Etat de réception.

Toutes les personnes faisant partie de la mission spéciale à la tête de laquelle se trouve le chef d'Etat, ainsi que les personnes de sa suite, jouissent de toutes les facilités, privilèges et immunités dont jouit dans l'Etat de réception le personnel diplomatique des missions diplomatiques permanentes accréditées dans cet Etat, ainsi que de toutes les facilités, privilèges et immunités qui seraient nécessaires pour l'accomplissement des tâches incombant aux membres des missions spéciales.

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte du nouvel article 17 *quater* proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/194/Add.2) et signale les observations complémentaires relatives à cet article, qui figurent dans les suppléments au quatrième rapport du Rapporteur spécial A/CN.4/194/Add.4 et Add.5.

3. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, soumet d'abord à l'examen de la Commission la question de savoir s'il convient d'établir des règles particulières pour les missions spéciales dites à un niveau élevé. Il retrace d'ailleurs l'historique des travaux dont cette question a fait l'objet dans son rapport (A/CN.4/194, paragraphes 246 à 250).

4. Il présente ensuite l'article 17 *quater* du projet et appelle l'attention de la Commission sur les paragraphes 1, 2 et 3 du commentaire (A/CN.4/194/Add.2).

5. Les opinions divergent sur la question de savoir si l'on peut parler de mission spéciale à un niveau élevé lorsque la mission est présidée par un personnage de haut rang qui n'est pas le chef de l'Etat (premier ministre, ministre des affaires étrangères, ministres membres du cabinet, etc.). La proposition des Etats-Unis (A/CN.4/193) qui a servi de base de discussion lors du débat à la 897e séance sur la définition des missions spéciales prévoyait que la mission spéciale à la tête de laquelle se trouve un ministre ou un fonctionnaire de haut rang doit être reçue dans l'Etat de réception par un ministre ou un fonctionnaire de même rang. C'est sur cette proposition que devra se fonder la Commission si elle décide d'adopter des règles particulières sur les missions spéciales dites à un niveau élevé.

6. Ce qui importe, en réalité, c'est la mission elle-même et non le chef de la mission. Si la Commission adopte la notion de mission spéciale à un niveau élevé, à quel échelon dans la hiérarchie des personnes de haut rang s'arrêtera-t-on pour marquer la limite entre la mission spéciale ordinaire et la mission spéciale à un niveau élevé ? Adoptera-t-on un autre critère pour faire cette distinction ? Quelle attitude aura-t-on envers les parlementaires car, d'une manière générale, c'est le chef de l'Etat et son appareil exécutif que l'on considère comme essentiellement représentatifs de l'Etat à l'étranger.

7. Le Rapporteur spécial n'a pas de préférence personnelle et il espère que la Commission adoptera le point de vue le plus généralement admis parmi les Etats.

8. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA dit qu'il ne serait possible d'établir ni une distinction entre les missions politiques et non politiques, ni un ordre hiérarchique selon leur importance. La Commission ne devrait pas non plus chercher à codifier les règles régissant la condition juridique d'un chef d'Etat ou d'un ministre des affaires étrangères qui se rend dans un autre pays, car l'élaboration de telles règles pose des problèmes qui ne rentrent pas dans le cadre du droit diplomatique général. Il s'agit là d'une question distincte, qu'il faut traiter dans son ensemble.

9. Cela dit, il devrait être possible de formuler un critère objectif permettant de définir les missions spéciales de niveau élevé et d'aboutir à une solution acceptable qui tiendrait compte de toutes les vues qui ont été exprimées au cours de la discussion. Il est d'autant plus nécessaire d'y parvenir que de nombreux membres de la Commission sont absents. Une disposition adoptée par une majorité faible et qui n'aurait pas l'appui des gouvernments qui se sont donné la peine de présenter des observations est vouée à l'échec.

10. M. Jiménez de Aréchaga pense que la Commission peut se mettre d'accord sur un texte qui pourrait être inséré entre les articles 23 et 24 et qui aurait la teneur suivante :

« Les membres du personnel diplomatique d'une mission spéciale conduite par un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères jouissent des privilèges et immunités prévus dans les articles 29 à 32 et 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Les dispositions desdits articles s'appliquent également au chef et aux membres du personnel diplomatique d'une mission spéciale lorsque l'Etat d'envoi et l'Etat de réception en sont ainsi convenus avant le départ de la mission. »

Une disposition de ce genre offrirait un critère objectif pour définir une mission de niveau élevé.

11. Aux termes des articles 24, 25, 26, 27 et 31, les autres missions spéciales ne bénéficieraient que de privilèges et immunités restreints, selon les exigences de leurs fonctions.

12. M. RAMANGASOAVINA déclare que, si la différence faite à l'article 17 *ter* entre les catégories de missions spéciales lui paraît inopportune, il lui semble tout naturel par contre que l'on entoure d'une protection particulière et d'une certaine solennité les missions spéciales présidées par le chef de l'Etat. Dans ce cas-là d'ailleurs, c'est la théorie de la représentation qui l'emporte.

13. Pour les missions spéciales présidées par un ministre des affaires étrangères ou un autre personnage de haut rang qui n'est pas le chef de l'Etat, il estime qu'on peut prévoir un traitement un peu spécial sans aller jusqu'à rédiger des articles distincts à leur sujet. On pourrait adopter la solution proposée par M. Jiménez de Aréchaga et appliquer à ces missions les dispositions prévues dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

14. En principe, M. Ramangasoavina est contre une division des missions spéciales en différentes catégories fondées sur le niveau ou sur la technicité. L'article 40 *bis* (Non-discrimination) dispose, à l'alinéa *c* du paragraphe 2, que les Etats peuvent convenir entre eux de réduire réciproquement l'étendue des facilités, privilèges et immunités pour des catégories particulières de missions. Il y aurait lieu d'apporter à cette disposition quelques modifications qui permettront de régler la question d'un traitement spécial sans qu'il soit nécessaire de rédiger un nouvel article.

15. M. YASSEEN constate qu'en établissant le projet de Convention, la Commission se rendait compte qu'elle avait à établir une sorte de droit commun des missions spéciales ou, en d'autres termes, des règles minimales nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Les Etats peuvent s'accorder mutuellement des privilèges et immunités supplémentaires pour tenir compte de la nature exceptionnelle ou du niveau particulier d'une mission spéciale déterminée, mais le projet de la Commission doit correspondre à une formule générale applicable aux cas ordinaires. Il est très difficile d'établir une liste des qualités et titres exigés pour justifier l'octroi d'un statut plus généreux à une mission spéciale présidée par un personnage de haut rang qui n'est pas le chef de l'Etat. Habituellement, les Etats négocient l'envoi de la mission spéciale dite à un niveau élevé et déterminent le statut à lui accorder.

16. En résumé, le projet est fondé sur l'idée qu'il n'y a pas de traitement différent pour les différentes missions spéciales, mais il prévoit une exception pour les missions spéciales présidées par le chef d'Etat, dont le statut est établi par les règles de droit international. On peut donc maintenir l'article 17 *quater*, qui n'est pas une règle en soi mais plutôt un renvoi aux règles de droit international.

17. M. OUCHAKOV partage, en principe, le point de vue exprimé par M. YASSEEN. Toutefois, il tient à souligner que, si la Commission adopte un article spécial relatif à la mission spéciale à la tête de laquelle se trouve un chef d'Etat, un premier ministre, un ministre des affaires étrangères, etc., certaines dispositions du projet deviendront inapplicables. Ainsi, dans son projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé joint en annexe à son deuxième rapport[1], le Rapporteur spécial avait prévu quelques règles concernant la mission spéciale présidée par un ministre des affaires étrangères, qui se substitueraient à certains articles du projet.

18. Pour M. Ouchakov, la Commission doit décider ou bien de ne traiter que d'un minimum dans son projet — et elle passe sous silence la question à l'étude — ou bien de rédiger quelques articles visant à régler le cas des missions spéciales à un niveau élevé.

19. M. NAGENDRA SINGH déclare que, dans tout processus de codification, il faut tenir compte des réalités de la vie ; on ne peut faire abstraction du fait que les missions spéciales sont parfois dirigées par des chefs d'Etat et des chefs de gouvernement, et le projet d'articles doit donc comprendre une disposition à ce sujet. Cependant, il faut faire une distinction entre les missions spéciales conduites par des chefs d'Etat et des chefs de gouvernement et celles qui ont à leur tête des ministres — de divers rangs — ou des fonctionnaires. Il ne partage pas le point de vue de M. Jiménez de Aréchaga, qui a mis les chefs d'Etat sur le même plan que les ministres. Le Rapporteur spécial a fait un effort louable pour rédiger un article concernant les chefs d'Etat, mais il faudra peut-être en remanier quelque peu le texte et probablement en élargir la portée.

20. La meilleure solution consisterait à énoncer des normes minimales et à laisser aux Etats intéressés toute latitude de s'entendre au sujet des privilèges et immunités spéciaux qu'ils voudraient accorder.

21. M. AGO fait observer qu'il ne faut pas confondre deux choses différentes : d'une part, le statut de la mission spéciale dans son ensemble et, d'autre part, le statut des personnes qui en font partie. Le statut de la mission spéciale pourrait être différent selon que la mission est d'un niveau plus ou moins élevé, mais M. Ago n'est pas sûr que cette différenciation s'impose. Le seul fait qu'une mission spéciale ait à sa tête un chef d'Etat, un premier ministre ou un ministre des affaires étrangères, est-ce bien une raison suffisante pour que toute la mission jouisse d'un traitement différent et, notamment, pour que les autres membres de cette mission spéciale aient automatiquement droit aux pleins privilèges et immunités prévus dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ? La Commission ferait mieux de se borner à définir quelle est la situation personnelle du chef d'Etat, du premier ministre, du ministre des affaires étrangères, ou d'autres personnalités de même rang, quand une de ces personnes fait partie d'une mission spéciale.

22. A propos d'un autre article du projet[2], la Commission a déjà envisagé l'hypothèse où la mission spé-

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 154, alinéas *b*, *d*, *f* et *g* de la règle 4.

[2] Article 3.

ciale comprend des membres du personnel diplomatique de la mission permanente de l'Etat d'envoi dans l'Etat de réception ; elle a estimé que dans ce cas ces personnes gardent leur statut de membre de la mission permanente régi par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Par analogie, étant donné que le droit international général fournit certaines règles concernant le statut d'un chef d'Etat, d'un premier ministre ou d'un ministre des affaires étrangères en voyage officiel dans un Etat étranger, la Commission pourrait énoncer une règle spécifiant que lorsqu'une de ces personnes ou une personne de rang analogue fait partie d'une mission spéciale, sa situation est régie non par les articles du projet, mais par les règles du droit international général qui la concernent. Il n'y aurait besoin de rien de plus.

23. Pour M. REUTER, le point en discussion se rattache à la matière de l'article « X » sur la valeur juridique des dispositions (A/CN.4/194/Add.2) et soulève une question que la Commission retrouve à propos de presque tous les articles : quel but vise-t-on en faisant ce projet ? M. Reuter estime pour sa part que la convention en cours d'élaboration est destinée essentiellement à faciliter la tâche des gouvernements, c'est-à-dire à leur proposer une solution toute faite, qui les dispense dans la plupart des cas de mettre au point des conditions détaillées. Il faut donc avant tout faire quelque chose de commode. Le modèle proposé doit être unique ou comporter un très petit nombre de variantes. Puisque la Commission a déjà élaboré un régime de droit commun, elle pourrait se borner à rappeler aux Etats qu'ils peuvent convenir de régimes spéciaux différents, soit plus larges, soit plus stricts que le régime commun.

24. Certains membres de la Commission préféreraient, semble-t-il, que le régime défini dans le projet soit un régime minimum, au-dessous duquel les Etats ne pourraient descendre en aucun cas. Si la Commission s'arrêtait à cette conception, ce régime devrait se situer assez bas et s'inspirer plutôt de la Convention sur les relations consulaires.

25. Si la Commission croit devoir énoncer des règles particulières concernant les missions spéciales à un niveau élevé, M. Reuter pense, comme M. Yasseen et pour les mêmes raisons que lui, qu'il vaudrait mieux se borner à envisager l'hypothèse de la mission spéciale au niveau le plus élevé, c'est-à-dire la mission spéciale conduite par un chef d'Etat. Dans ce cas, le projet gagnerait à être un peu plus explicite : puisque la Commission se référerait aux règles du droit international général, elle pourrait en profiter pour préciser quelles sont ces règles. Mais sans doute est-il déjà trop tard pour entreprendre un tel travail.

26. En conclusion, M. Reuter souhaite que le projet définisse un régime commun et un régime pour les missions spéciales au niveau du chef d'Etat. Pour le reste, les Etats auraient toute latitude de définir le régime qu'ils veulent appliquer, en se référant soit à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, soit aux règles concernant les missions spéciales au niveau du chef d'Etat, et rien ne les empêcherait non plus d'appliquer, s'ils le préfèrent, un régime plus strict que le régime commun défini dans le projet.

27. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, convient qu'il est extrêmement difficile de définir où se trouve la limite des missions spéciales dites à un niveau élevé, étant donné que la hiérarchie des fonctions varie considérablement d'un pays à l'autre. Pour des raisons de commodité, le règlement intérieur du Conseil de sécurité prévoit qu'un chef d'Etat, un chef de gouvernement ou un ministre des affaires étrangères n'ont pas à produire de pleins pouvoirs, ces personnes étant présumées représenter l'Etat.

28. Il ne serait pas tellement difficile d'énoncer les règles du droit international applicables en cas de visite officielle d'un chef d'Etat, car ces règles sont fixées dans une certaine mesure ; cependant, dans la pratique, la manière dont un chef d'Etat est traité dans un pays étranger dépend en général d'un accord entre les deux Etats et surtout du protocole de l'Etat de réception.

29. En général, la suite d'un chef d'Etat bénéficie des pleins privilèges et immunités ; mais, là encore, il se pose une question de définition : quelles sont les personnes ou les catégories de personnes qui peuvent légitimement prétendre faire partie de cette suite ?

30. Le Rapporteur spécial pourrait accepter la proposition de M. Yasseen de ne garder que la première phrase de l'article 17 *quater*. Cette phrase a une signification assez précise du fait de la référence à la « visite officielle », qui se distingue de la visite d'Etat et de la visite privée. Le Rapporteur spécial est convaincu que, dans la plupart des cas, tout sera réglé par accord entre les Etats intéressés.

31. Le Rapporteur spécial n'est pas opposé à la solution que propose M. Jiménez de Aréchaga, pour ce qui est du fond. Mais, d'une manière générale, il déconseille d'insérer dans un projet de convention un renvoi à une convention existante. En effet, il se pourrait que des Etats qui n'ont pas ratifié la Convention de Vienne ratifient la nouvelle convention sur les missions spéciales, et les obligations de ces Etats seraient alors mal définies.

32. La Commission est techniquement bien armée pour se prononcer valablement et le Rapporteur spécial insiste donc pour qu'elle dise si elle maintient sa décision antérieure de ne pas élaborer de dispositions distinctes relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé[3]. Si elle revenait sur cette décision, le Rapporteur spécial lui soumettrait un projet.

33. M. TSURUOKA estime que la Commission serait sage de maintenir sa décision antérieure, surtout après les explications données par le Rapporteur spécial.

34. Cela fait, la Commission pourrait prendre le parti, suggéré par M. Yasseen et appuyé par le Rapporteur spécial, de ne garder que la première phrase de l'article 17 *quater*.

35. Mais la Commission pourrait aussi adopter une autre méthode, inspirée de ce qu'elle a fait dans son projet d'articles sur le droit des traités[4] : le paragraphe 1 *a* de l'article 2 de ce projet indique que les

[3] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, partie II, par. 69.

[4] *Ibid.*, à la suite du paragraphe 38.

articles visent essentiellement les traités en forme écrite conclus entre Etats, et l'article 3 sauvegarde la valeur juridique d'accords internationaux en forme non écrite ou non conclus entre les Etats, ainsi que l'application à ces accords des règles énoncées dans les articles auxquelles ils seraient soumis indépendamment des articles.

36. De même, en ce qui concerne les missions spéciales à un niveau élevé, la Commission pourrait déclarer que les missions spéciales conduites par le chef de l'Etat, le premier ministre, le ministre des affaires étrangères ou des personnes qui occupent un rang équivalent dans l'Etat d'envoi ne sont pas des « missions spéciales » au sens des articles mais que, néanmoins, ce fait n'empêche en rien l'application des règles du droit international à de telles missions, indépendamment des articles.

37. Le PRÉSIDENT dit que la Commission poursuivra l'examen de l'article 17 *quater* à sa prochaine séance et fait observer que cinq méthodes différentes ont été suggérées pour résoudre le problème.

38. Il a le regret d'annoncer que, pour des raisons indépendantes de sa volonté, M. Tsuruoka ne pourra plus assister aux réunions de la Commission pendant le reste de la session ; la Commission sera ainsi privée d'un membre dont la sagesse et les suggestions constructives lui sont si précieuses.

39. M. TSURUOKA regrette d'être obligé de partir avant la fin de la session, mais il espère pouvoir assister à la vingtième session de la Commission.

La séance est levée à 11 h 35.

924e SÉANCE

Lundi 19 juin 1967, à 11 h 40

Président : Sir Humphrey WALDOCK

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Jiménez de Aréchaga, M. Kearney, M. Nagendra Singh, 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 ; A/CN.4/L.121)

(suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

ARTICLE 17 *quater* (Condition du chef d'Etat) [21] (*suite*) [1]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 17 *quater*.

2. M. BARTOŠ, Rapporteur spécial, tient, avant de poursuivre l'examen de l'article 17 *quater*, à attirer l'attention des membres de la Commission sur l'amendement (A/CN.4/L.121) présenté par M. Jiménez de Aréchaga à la séance précédente [2], qui aurait pour effet de renverser tout le système adopté jusqu'ici en matière de privilèges et immunités. Aux termes du nouvel article proposé (qui serait l'article 23 *bis*), il n'y aurait plus de système propre aux missions spéciales : on se contenterait de renvoyer, pour les missions spéciales de niveau élevé et les missions spéciales pour lesquelles les Etats auraient prévu d'avance l'application de ces dispositions, aux articles de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Les autres missions spéciales seraient soumises, en matière de privilèges et immunités, au système applicable aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le Rapporteur spécial fait remarquer aux membres de la Commission que, s'ils se prononcent en faveur de l'amendement de M. Jiménez de Aréchaga, ils devront reprendre encore une fois toute l'étude de la deuxième partie du projet.

4. Le PRÉSIDENT déclare que les opinions et suggestions formulées pendant la discussion peuvent être résumées comme suit :

5. Le Rapporteur spécial a proposé, dans son article 17 *quater*, complété par l'article 17 *ter*, un système qui ne prévoit qu'une seule catégorie particulière de missions spéciales : les missions conduites par un chef d'Etat. Pour les autres missions spéciales, tout régime particulier serait l'effet d'un accord entre les deux Etats intéressés, l'accord pouvant être soit *ad hoc* et concerner une mission spéciale particulière, soit général et porter sur toute une série de missions spéciales entre les deux pays intéressés.

6. Un des problèmes qui se posent au sujet des missions spéciales à un niveau élevé tient au fait que ces missions peuvent avoir à leur tête des personnalités très diverses, telles que des ministres de rang élevé et des parlementaires. Un membre de la Commission, M. Yasseen, a demandé que la catégorie des missions à un niveau élevé soit limitée aux missions ayant à leur tête un chef d'Etat, mais M. Ouchakov a objecté qu'une telle conception créerait une présomption selon laquelle, à défaut d'un accord particulier entre les deux Etats intéressés, une mission spéciale ayant à sa tête le premier ministre ou le ministre des affaires étrangères de l'Etat d'envoi relèverait des règles généralement applicables aux missions spéciales ordinaires. M. Tsuruoka a alors proposé de résoudre cette difficulté en adoptant une disposition générale stipulant que le projet d'articles sur les missions spéciales ne s'applique pas aux missions ayant à leur tête un chef d'Etat ou d'autres hautes per-

[1] Voir 923e séance, par. 1.

[2] Par. 10.