

DIPLOMATIE *AD HOC* : LES « MISSIONS SPECIALES »

par

Joseph NISOT

Membre de la Cour permanente d'arbitrage

Ancien Représentant permanent de la Belgique aux Nations Unies

I

Aux termes de l'article 13 de la Charte, l'Assemblée générale des Nations Unies fait des recommandations en vue d'encourager le développement et la codification du droit international. Dans cet esprit, l'Assemblée s'est adjoint un « organe subsidiaire » : la Commission du droit international¹. A ce corps consultatif, incombent des travaux préparatoires à l'exercice de la compétence que l'Assemblée tient de l'article 13. Ainsi la Commission établit les projets d'après lesquels l'Assemblée apprécie si, pour atteindre l'objectif visé par la Charte, il y a lieu qu'elle pourvoie à la conclusion de conventions internationales.

*
**

C'est à partir de textes proposés par la Commission qu'une conférence diplomatique, réunie à Vienne à l'initiative de l'Assemblée², a élaboré la convention du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.

La convention concerne les missions diplomatiques permanentes, traditionnelles, telles les ambassades et légations, aux attributions imprécisément spécifiées et, si l'on peut dire, globales. Elle ne traite pas des missions, souvent très temporaires, qui sont députées pour les besoins d'une situation particulière et dont le « mandat » est, en quelque sorte, individualisé. A ces envoyés occasionnels, répondent les désignations : « missions spéciales » et « diplomatie *ad hoc* ».

La Commission du droit international, après un examen par elle qualifié de « préliminaire », avait établi un projet provisoire comprenant quelques dispositions, susceptibles, dans sa pensée, d'être intégrées par la conférence de Vienne dans sa convention sur les relations diplomatiques, dont elles auraient

¹ Créée par la résolution 174(II), en vertu de l'article 22 de la Charte.

² Résolution 1450(XIV).

formé une section. Ce projet, l'Assemblée générale l'avait, à toutes fins utiles, communiqué à la conférence³. Mais cette dernière recommanda à l'Assemblée « de renvoyer à la Commission du droit international la question des missions spéciales pour complément d'étude, compte tenu de la convention sur les relations diplomatiques adoptée par la présente conférence »⁴. C'est ce que fit l'Assemblée⁵.

*
**

En conséquence, la Commission du droit international se remit à la tâche. En ayant longuement délibéré, elle parvint au terme de ses travaux en 1967. Elle soumit alors à l'Assemblée générale son projet « définitif » de convention collective sur les missions spéciales.

L'Assemblée se trouvait donc ainsi saisie lorsque, quelques semaines plus tard, s'ouvrit sa XXII^e session.

Elle en référa à son conseiller juridique : la Sixième Commission.

II

Le projet de convention, accompagné des commentaires de la Commission du droit international, figure dans le rapport consacré par elle à sa 19^e session⁶. Il comprend cinquante articles, assortis d'un préambule.

Le statut qu'il vise à voir conférer aux missions spéciales ne diffère pas, en substance, de celui dont jouissent les missions permanentes d'après la convention de Vienne. C'est surtout le cas en ce qui concerne l'essentiel : les « facilités, privilèges et immunités » à accorder aux missions par les pays qui les reçoivent. La deuxième partie du projet, y relative, se subdivise en sections respectivement intitulées : 1) Statut du chef de l'Etat et des personnalités de rang élevé; 2) Facilités en général; 3) Logement de la mission spéciale et de ses membres; 4) Exemption fiscale des locaux de la mission spéciale; 5) Inviolabilité des locaux; 6) Inviolabilité des archives et des documents; 7) Liberté de mouvement; 8) Liberté de communication; 9) Inviolabilité de la personne; 10) Inviolabilité du logement privé; 11) Immunité de juridiction; 12) Exemption de la législation sur la sécurité sociale; 13) Exemption des impôts et taxes; 14) Exemption des prestations personnelles; 15) Exemption douanière; 16) Personnel administratif et technique; 17) Membres du personnel de service; 18) Personnes au service privé; 19) Membres de la famille; 20) Ressortissants de l'Etat de réception et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de récep-

³ *Rapport de la Commission du droit international*, 12^e session. Assemblée générale, 1504(XV).

⁴ Conférence, résolution du 10 avril 1961 (Nations Unies, document A/CONF.20/10/Add.1).

⁵ Résolution 1687(XVI).

⁶ Nations Unies, document A/6709.

tion; 21) Renonciation à l'immunité; 22) Règlement des litiges en matière civile; 23) Transit par le territoire d'un Etat tiers; 24) Durée des privilèges et immunités; 25) Biens d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre de sa famille en cas de décès; 26) Droit de quitter le territoire de l'Etat de réception; 27) Conséquences de la fin des fonctions de la mission spéciale.

Les articles du projet se révèlent, pour une considérable part, similaires, sinon identiques, aux dispositions de la convention de Vienne⁷. Il serait oiseux d'en détailler ici la teneur, puisque cette convention est aujourd'hui de notoriété. D'ailleurs, notre propos est de faire apparaître l'état actuel de la question et de n'aborder le fond que quand c'est indispensable pour permettre d'évaluer les chances de prévaloir qu'a le projet de la Commission.

Nous nous limiterons donc à quelques observations et constatations. Elles tiendront compte des données qui se sont dégagées des débats de la Sixième Commission à la XXII^e session de l'Assemblée.

III

En son article premier, le projet de convention définit comme suit la mission spéciale : « L'expression *mission spéciale* s'entend d'une mission ayant un caractère représentatif et temporaire, envoyée par un Etat auprès d'un autre Etat pour traiter avec ce dernier de questions déterminées ou pour accomplir auprès de lui une tâche déterminée. »

Selon la Commission, la convention ne s'appliquerait pas aux délégués aux congrès et conférences⁸. N'y avait-il pas lieu, si c'était l'intention, que le texte le dit expressément ? Car, tel qu'il est rédigé, il pourrait les couvrir, eux aussi.

De la définition, il résulte que, pour tomber sous l'application de la convention, la mission spéciale doit avoir un caractère représentatif. Représentatif de qui ? De l'Etat d'envoi, répond la Commission. Elle précise que sont exclues les autres missions officielles⁹, donc, apparemment, celles dont les membres siègent à titre personnel, ne représentant qu'eux-mêmes. Il en est ainsi de très nombreuses missions chargées de tâches purement techniques. Notamment à la Sixième Commission, on a reproché à la locution « caractère représentatif » de manquer de clarté.

⁷ A telle enseigne que, s'il ne s'était pas agi de conclure sur le sujet une convention séparée, on eût pu, le plus souvent, se contenter de renvoyer aux articles de la convention de Vienne, au lieu de les reproduire. Voir les explications données à cet égard par Sir Humphrey Waldock, président de la Commission du droit international (Sixième Commission, 957^e séance).

⁸ *Rapports de la Commission du droit international*, 15^e et 19^e sessions (A/5509, p. 40; A/6709, pp. 2-3).

⁹ Commentaire, A/6709, p. 5 : « Elle (la mission) doit avoir un caractère représentatif de l'Etat d'envoi. Aux yeux de la Commission, c'est là un trait distinct essentiel des missions spéciales au sens du présent projet. Il permet de distinguer la mission spéciale d'autres missions ou visites officielles. »

D'autre part, est-il exact qu'il faille, d'après la convention, que la mission soit le fait d'un *Etat* ? Ceci nous confronte à l'article 7.

*
**

L'article 7 stipule, en son alinéa 2 : « Un Etat peut envoyer une mission spéciale à un Etat ou en recevoir d'un Etat qu'il ne reconnait pas. »

Pour opportune que soit cette disposition, ne pouvait-on l'énoncer autrement ? Il n'y a pas de notion de l'Etat qui soit omni-opposable; le droit international ne définit pas l'Etat. Pour un Etat, l'entité qu'il ne reconnait pas comme Etat n'est pas un Etat; parlant de lui, on ne saurait donc dire : « Un Etat qu'il ne reconnait pas ». Cette anomalie se constate dans l'ensemble du projet. En effet, partout, il y est question d'Etats, comme si, seuls, les Etats étaient en cause. Par exemple, couramment employées sont les expressions : « Etat d'envoi », « Etat de réception ».

Par ailleurs, un Etat est loin d'être toujours fondé à échanger des missions avec une entité non reconnue. Il ne le serait pas, si, ce faisant, il se trouvait indûment intervenir dans les affaires d'un autre Etat. La Commission n'a certainement pas voulu que sa convention fût, même *inter partes*, applicable en toute hypothèse. Partant, à l'article 7 ou ailleurs, le texte eût dû comporter une réserve limitant sa portée. Le risque est trop réel pour qu'on puisse y parer par un commentaire interprétatif ou quelque allusion dans un préambule ¹⁰.

*
**

Mais le principal reproche que s'est attiré le projet de convention, particulièrement à la Sixième Commission ¹¹, trouve expression dans les considérations suivantes.

Les missions spéciales ne sont pas toutes de même type. Elles diffèrent par l'importance, les fonctions, les méthodes, la nature. Ainsi, nous l'avons vu, elles peuvent être le fait d'entités non reconnues comme Etats, aussi bien que le fait d'Etats. A l'inverse des missions diplomatiques permanentes, qui se ressemblent, elles peuvent se diversifier à l'extrême. C'est ce que méconnaît le système du projet. Il soumet, en effet, les missions spéciales à des règles communes. Bien plus, ces règles, il les tire de la convention de Vienne, encore qu'elles concernent les missions permanentes, donc tout autre chose.

En réalité, que se passe-t-il généralement, sinon invariablement ? Les missions se voient reconnaître telle liberté et telles possibilités que requiert l'exercice

¹⁰ La Commission a préconisé pour ses articles un préambule qui porte : « (Les Etats parties à la présente convention) affirmant que les règles du droit international coutumier doivent continuer à régir les questions qui n'ont pas été expressément réglées dans les dispositions de la présente convention. » A/6709, p. 24.

¹¹ 957^e séance et suivantes (A/C.6/SR.957 et ss.).

utile de leur activité. Le contraire surprendrait. L'envoi et la réception d'une mission présupposent l'accord des Etats intéressés. Chacun y trouve avantage. L'assentiment de l'Etat de réception, en particulier, implique l'intention de rendre faisable, de faciliter, non pas d'entraver. Très rare est l'éventualité où, pour mettre la mission en mesure d'œuvrer, on estime devoir convenir d'une réglementation. Le plus fréquemment, on se borne à la mise au point de détails d'ordre matériel.

Nombreuses sont aujourd'hui les missions spéciales. Qu'il ne soit pas jugé nécessaire qu'elles jouissent de privilèges et immunités de l'étendue de ceux des ambassades et légations, leur travail n'en souffre pas. A l'abri du formalisme et des exigences protocolaires propres à ces dernières, les missions, dans l'ensemble, opèrent ainsi qu'on l'attend d'elles, concourant à dissiper les malentendus, à circonscrire les désaccords, à aplanir, à concilier.

Uniformiser au mépris des différences, comme l'entend la Commission du droit international, serait rétrograder : raidir et compliquer ce qui doit rester adaptable et commode. Le recours aux missions spéciales y perdrait son attrait, d'autant plus qu'il emporterait prolifération des bénéficiaires du statut diplomatique. L'entreprise desservirait un mode de coopération qui s'avère fructueux et qui, manifestement, a la faveur des Etats. La multiplicité des missions spéciales, leur rôle grandissant dans le monde moderne, viennent de l'aisance avec laquelle, présentement, on les organise et on les échange.

IV

Il n'est donc pas niable que le projet de convention collective prête le flanc à la critique.

Aussi, s'efforce-t-on de rassurer. La convention, dit-on, ne justifie pas ces alarmes. En effet, sa fonction n'est que complémentaire : il est loisible aux Etats contractants d'y déroger par accords particuliers. On a réitéré cette assertion à la Sixième Commission¹². Mais, à supposer l'assertion exacte, l'interprétation de semblables accords échapperait difficilement aux présomptions issues de la convention multilatérale sous-jacente¹³. Au vrai, cette dernière est-elle purement supplétive, comme on s'attache à l'affirmer ? Son texte permet-il de l'affirmer ? Certes, dans la phase où il s'agit de mettre une mission sur pied, de déterminer les conditions à remplir à cet effet (telles celles qui concernent la possibilité de l'envoyer, d'en fixer le domaine d'action), la convention exige, dans

¹² Assemblée, XXII^e session, *rapport de la Sixième Commission* (A/6898) et comptes rendus de celle-ci.

¹³ M. Erik Bal (Belgique) y fit allusion : même facultative, a-t-il relevé, la convention constituerait, pour les Etats contractants, une sorte de droit commun (Sixième Commission, 960^e séance).

une large mesure, l'assentiment des Etats concernés¹⁴. Mais, d'autre part, elle émet un ensemble de règles générales qui deviennent applicables, cet assentiment une fois donné¹⁵. Ces règles ne sont-elles pas impératives, alors qu'on n'a même pas stipulé la faculté d'y déroger ? Leur observation ne devrait-elle pas être considérée comme d'intérêt collectif ? Ce ne sont pas là questions futiles. En effet, il se vérifia à la Sixième Commission qu'est tenu pour essentiel que les Etats contractants aient toute possibilité de se soustraire à la convention¹⁶.

V

La Sixième Commission avait délibéré dans un climat de scepticisme. Mais elle n'en avait pas moins à s'exprimer sur la recommandation concrète que la Commission du droit international avait fait à l'Assemblée : celle « de prendre des mesures appropriées en vue de la conclusion d'une convention » sur les missions spéciales¹⁷.

Deux méthodes pouvaient être envisagées : ou bien l'Assemblée s'en remettrait à la décision d'une conférence diplomatique, convoquée par ses soins¹⁸; ou bien l'Assemblée resterait saisie de la question de façon à être en mesure d'adopter éventuellement elle-même la convention souhaitée, ce qui impliquerait que le texte en serait élaboré par sa commission compétente, donc la Sixième Commission¹⁹.

C'est la deuxième méthode que préconisa la Sixième Commission²⁰.

¹⁴ Principalement à cette phase, se rapporte la première partie du projet, intitulée « Envoi et fonctionnement des missions spéciales ».

¹⁵ Les règles formant la deuxième partie du projet ont été indiquées plus haut.

¹⁶ Comment, le cas échéant, consacrer la faculté de déroger ? Ce serait, selon M. Kooymans (Pays-Bas), soit par une disposition générale, soit en précisant dans *chacun* des articles de la convention qu'il peut y être dérogé. Sixième Commission, 960^e séance.

¹⁷ A/6709, p. 4.

¹⁸ Méthode normale, suivie dans le passé par l'Assemblée à l'égard des projets de la Commission du droit international. Ainsi : résolutions 1105(XI), sur le droit de la mer; 1450(XIV), sur les relations diplomatiques; 1647(XVI), sur les relations consulaires.

¹⁹ En « adoptant » une convention, l'Assemblée la propose aux Etats. Ceux-ci marquent leur acceptation comme à l'ordinaire (signature, ratification, adhésion).

Plusieurs fois, l'Assemblée générale des Nations Unies a, dans ces conditions, adopté une convention, préparée par une commission. Ainsi : résolutions 179(II), convention pour la coordination des privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées; 260(III), convention concernant le génocide; 2200(XXI), pactes relatifs aux droits de l'homme.

L'Assemblée de la Société des Nations avait fait usage du même procédé. Ainsi : résolutions du 2 octobre 1924, protocole pour le règlement pacifique des différends; du 26 septembre 1928, « Acte général »; du 29 septembre 1930, convention pour l'assistance financière; du 26 septembre 1931, convention pour développer les moyens de prévenir la guerre.

²⁰ Son rapport à l'Assemblée générale (A/6898).

Se ralliant à cette manière de voir, l'Assemblée générale vota le 1^{er} décembre 1967 sa résolution 2273(XXII). Par celle-ci, les Etats membres des Nations Unies sont invités à présenter leurs observations concernant le projet de la Commission du droit international, la question des missions spéciales étant portée à l'ordre du jour de la XXIII^e session de l'Assemblée, « en vue, dit la résolution, de l'adoption par l'Assemblée générale d'une convention sur se sujet »²¹.

Après le vote de la résolution, le délégué de l'Australie fit une déclaration comportant ce passage : « De l'avis de ma délégation, la discussion qui s'est instaurée à la Sixième Commission a révélé de telles divergences d'opinion au sujet du contenu de la convention proposée qu'il nous semble que la Sixième Commission ne constitue pas le forum le plus approprié pour élaborer les dispositions de cette convention. La délégation de l'Australie estime qu'il serait préférable que la convention soit élaborée par une conférence spéciale convoquée à cet effet, même si cette initiative devait entraîner, en raison du programme chargé des conférences internationales pour l'année prochaine, quelque retard dans l'atteinte du but final »²².

VI

Quelles sont les perspectives d'avenir ?

Il paraît improbable qu'intervienne une convention collective qui soumette les missions spéciales à des règles uniformes, indistinctement applicables aux unes comme aux autres, surtout si elles assimilent ces missions aux missions diplomatiques permanentes.

Ce serait beaucoup moins improbable dans l'hypothèse où il s'agirait de règles énonçant des généralités d'évidence indéniable, et qu'il fût fait en sorte que, bien que parties à la convention, les Etats restassent quasiment libres.

Quoi qu'il en soit, il est très apparent que l'Assemblée générale a été placée devant un problème complexe. Parviendra-t-elle à conclure dès sa XXIII^e session ?

Du point de vue des Etats, il ne semble pas qu'il y ait particulière urgence. Rien ne s'oppose, en effet, à ce qu'ils continuent d'échanger des missions et, par des arrangements réellement *ad hoc*, d'en régler le fonctionnement, à leur satisfaction mutuelle, d'après les nécessités de chaque cas. Le nombre des missions spéciales, « représentatives » ou non, va croissant, et elles opèrent, en somme, selon les expectatives. Il n'y a donc pas péril en la demeure.

Genève, le 4 février 1968.

²¹ La résolution 2273(XXII) stipule que le rapporteur spécial de la Commission du droit international participera, à titre d'expert, aux travaux de la XXIII^e session de l'Assemblée. Cette dernière a tenu, en effet, à s'assurer les conseils du professeur Milan Bartos, l'éminent juriste yougoslave, dont les quatre rapports représentent l'étude la plus fouillée qui ait été faite de la diplomatie *ad hoc*.

²² Document A/P.V. 1615.