

R a p p o r t

de la délégation suisse à la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales

Vienne, 4 février - 14 mars 1975

	Page
I. COMMENTAIRE GENERAL	1
1. Objet et organisation de la Conférence	1
2. La délégation suisse	2
3. Les autres délégations	2
4. Les groupes d'intérêts	3
5. Questions de principe	5
a) Statut des missions permanentes d'observation	5
b) Statut des délégations	8
c) Statut des délégués observateurs	9
d) La clause de sécurité	11
e) La conciliation	11
6. Autres problèmes. Déroulement des travaux de la Conférence	13
7. Adoption de la Convention. Déclarations finales et signatures	15
8. Appréciation	16
II. COMMENTAIRES SUR CERTAINES DISPOSITIONS PARTICULIERES	20
III. CONCLUSIONS	36

I. Commentaire général

1. Objet et organisation de la Conférence

La Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales s'est tenue à Vienne, du 4 février au 14 mars 1975.

L'objet de la Conférence était d'élaborer une convention réglant le statut des missions permanentes auprès d'organisations internationales et de délégations auprès d'organes ou de conférences, y compris les missions et les délégations d'observation. On se rappelle que le droit diplomatique, celui de la diplomatie bilatérale, a été codifié à Vienne par la Convention de 1961, puis le droit consulaire par la Convention de Vienne de 1963. Les missions spéciales, c'est-à-dire celles qui sont envoyées par un Etat auprès d'un autre Etat à une occasion donnée ou pour traiter une affaire spécifique, ont fait l'objet d'une autre convention, élaborée à la sixième Commission des Nations Unies, lors des sessions de 1968 et 1969. La Conférence de Vienne de 1975 représentait donc la quatrième étape du travail de codification du droit diplomatique au sens large.

La Conférence a siégé sous la présidence de M. Sette Camara (Brésil). L'Ambassadeur Nettel (Autriche) a présidé la commission plénière. Le Professeur Klafkovski (Pologne) a rempli les fonctions de rapporteur.

La Conférence a travaillé sur la base du projet que la Commission du droit international (CDI) a élaboré à partir de 1963 et adopté à sa 23e session en 1971. Le rapporteur spécial, auteur du projet, est M. Abdullah El-Erian, successivement Conseiller juridique du Ministère des Affaires étrangères égyptien, Ambassadeur à Paris, Représentant permanent auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et, depuis la Conférence de Vienne, Ambassadeur à Berne. M. El-Erian a participé aux travaux de la Conférence en qualité d'expert-conseil.

Quatre-vingt-un Etats étaient représentés à la Conférence, mais la présence effective aux séances se limitait généralement à soixante-cinq délégations environ.

2. La délégation suisse

La délégation suisse était composée de M. J.-P. Ritter, Conseiller culturel à l'Ambassade de Suisse à Paris, M. Jenö Staehelin, de la Direction du droit international public du Département politique fédéral, M. H.R. Hoffmann, de la Direction des organisations internationales du Département politique fédéral. Il s'est révélé que le nombre de trois personnes était insuffisant et que la délégation aurait pu utilement compter un membre supplémentaire. En effet, notre pays étant concerné au premier chef par l'objet de la négociation, notre délégation était de ce fait plus fortement mise à contribution qu'une autre. Elle a dû élaborer elle-même de nombreuses propositions mais elle a également été consultée par d'autres délégations sur les propositions que celles-ci préparaient de leur côté. De plus, la Suisse a été élue au Comité de rédaction et le chef de délégation a siégé durant la période finale de la Conférence dans l'inofficiel comité de conciliation qui s'était constitué. Si l'on ajoute à cela que le groupe occidental siégeait pratiquement chaque jour, notre délégation était tout juste suffisante pour être représentée aux divers organes où elle était appelée à siéger à la fois. Grâce à un remarquable effort personnel des deux membres de la délégation, celle-ci a réussi à remplir sa tâche. Néanmoins, si elle avait compté une personne de plus, elle aurait pu consacrer plus de temps à l'étude des problèmes qui se posaient.

3. Les autres délégations

Par leur composition, les délégations n'atteignaient généralement pas le niveau auquel on avait été habitué lors des

précédentes conférences de Vienne, celles de 1961, 1963 et celle de 1969 sur le droit des traités. On ne comptait parmi les délégués que trois membres ou anciens membres de la CDI, soit les représentants du Brésil (Président de la Conférence), du Pérou et de la Grèce. La Grande-Bretagne avait délégué le "Principal Legal Adviser" du "Foreign Office". Partout ailleurs, la représentation était de niveau plus modeste. Elle était cependant de bonne qualité chez plusieurs délégations d'Europe occidentale et d'Amérique latine.

Il est à relever qu'en raison du programme de négociations multilatérales extrêmement chargé de ce printemps 1975, de nombreux Etats avaient dû faire appel, pour composer leur délégation à Vienne, à des ambassadeurs ou membres de missions en poste dans d'autres capitales. Ainsi, l'Argentine était représentée par son ambassadeur à Prague, le Pérou par son ambassadeur à Moscou, le Saint-Siège par le Nonce à Panama, le Vénézuéla par son délégué permanent à Genève, d'autres pays par des conseillers en poste dans des Etats tiers. Ce procédé semble appelé à se généraliser. Il permet aux Ministères des Affaires étrangères de faire face à l'accroissement constant des tâches multilatérales, sans renforcer les centrales jusqu'au point de créer un déséquilibre entre elles et les postes extérieurs. Cette manière de faire permet de ne pas placer automatiquement tout spécialiste à la centrale, mais d'en maintenir certains dans les postes, en y créant un équilibre entre tâches bilatérales et multilatérales.

4. Les groupes d'intérêts

Parmi les délégations participant à la Conférence, six d'entre elles représentaient des Etats qui se considèrent comme Etats hôtes par excellence et faisaient découler de cette qualité leur intérêt principal à la négociation. Ces six délégations étaient celles des Etats-Unis, du Canada, de la Grande-Bretagne,

de la France, de l'Autriche, de la Suisse. L'Italie, qui abrite la FAO, aurait pu à bon droit se joindre à ce groupe. Pour des raisons touchant à la personne de son représentant, elle adopta une attitude plus floue à cet égard.

Au cours des débats, les délégations précitées en vinrent à se diviser en deux tendances. D'une part, les trois Etats anglo-saxons constituèrent une sorte de noyau dur des Etats hôtes : ils furent les plus sévères dans leurs critiques du projet de la CDI, les moins prêts à des concessions, les plus actifs à présenter, sans grand succès d'ailleurs, des amendements mineurs pour tenter de renforcer ici ou là les droits des Etats hôtes. Leur attitude contribua, pour une certaine part, à accentuer la coupure au sein de la Conférence entre Etats d'envoi et Etats hôtes.

La France, l'Autriche et la Suisse eurent une attitude différente. En ce qui nous concerne, par exemple, nous souhaitions sincèrement une codification équilibrée du statut des missions permanentes et des délégations et nous étions prêts à accepter les obligations qui en découlaient normalement à la charge des Etats hôtes. Nous étions même prêts à voir consacrer dans les textes un régime favorable pour les Etats d'envoi, en accord avec la conception libérale qui a toujours été la nôtre. Dans ce sens, nous n'étions pas non plus opposés à une certaine harmonisation de la convention à négocier sur la première Convention de Vienne, celle sur le droit diplomatique.

La délégation française avait une conception très voisine de la nôtre. Une collaboration étroite s'établit ainsi entre les deux délégations, qui présentèrent plusieurs projets en commun et qui, dans les autres cas, se consultèrent régulièrement sur les projets qu'elles présentaient seules ou sur l'attitude à adopter à l'égard des propositions d'autres délégations. Quant à l'Autriche, toujours soucieuse de renforcer la position inter-

nationale de Vienne, elle était prête à pousser le libéralisme plus loin encore que la France et la Suisse. De ce fait, elle se retrouva d'accord avec ces deux autres délégations sur l'essentiel, sans que la divergence d'intérêts sur le surplus n'amenât jamais une rivalité nuisible à la coopération entre elles.

5. Questions de principe

a) Statut des missions permanentes d'observation

Une autre circonstance accentua dès le début de la Conférence la division du groupe des six Etats hôtes. La délégation des Etats-Unis avait instruction de ramener le statut des missions permanentes d'observation à un strict minimum et d'accentuer la différence entre elles et les missions permanentes. Pour mieux justifier cette discrimination, la délégation américaine donna des attributions de la mission d'observation une image très réduite et, on peut le dire, très inférieure à la réalité. Sans que les délégués américains ne l'aient jamais avoué, même hors séances, cette attitude était probablement inspirée du souci que le statut des observateurs d'Etat puisse être accordé plus tard à des observateurs de mouvements de libération. La place faite dans les institutions des Nations Unies à l'OLP notamment explique pour la plus grande part l'importance primordiale que la délégation américaine accorda à la question des observateurs et l'attitude foncièrement négative dans laquelle elle l'aborda.

On peut penser que la position adoptée par les Etats-Unis reposait sur une analyse doublement fautive, juridiquement et politiquement. Du point de vue juridique, il n'apparaît pas correct de vouloir contester, comme le faisait la délégation des Etats-Unis, le caractère représentatif des observateurs. Il suffit de rappeler à cet égard que les observateurs sont appelés à conclure des accords avec l'organisation auprès de laquelle ils sont délè-

gués, qu'ils siègent parfois aux assemblées d'organes auxquels l'Etat non-membre est associé, qu'ils y expriment des votes et qu'ils y souscrivent des engagements. Pour le surplus, comme la Suisse l'a souligné dans ses observations écrites et comme sa délégation l'a répété lors des débats de Vienne, l'observateur, assurant un rapport de représentation entre deux entités extérieures l'une à l'autre, est dans une position plus proche de celle de l'agent diplomatique que ce n'est le cas du délégué permanent.

La position des Etats-Unis n'était pas mieux fondée politiquement. Bénéficiant actuellement d'un grand élan de sympathie dans le tiers-monde, les observateurs de mouvements de libération sont pratiquement assurés de se voir accorder dans les organisations internationales mondiales un statut extrêmement libéral et il était illusoire de penser arrêter ce mouvement en limitant les droits des observateurs d'Etat. Cette tactique aurait pu mener tout au plus à ce que les observateurs des mouvements de libération bénéficient finalement d'un statut plus favorable que les observateurs d'Etat. Le Département d'Etat semble n'avoir pas prévu que les Etats socialistes et le tiers-monde, faisant avec des intérêts opposés le même raisonnement que les Etats-Unis et songeant en outre au problème des Etats divisés, allaient se retrouver unis pour soutenir résolument la cause des observateurs. Les E.U. ne s'attendaient, semble-t-il, pas davantage à voir l'Amérique latine rejoindre en bloc ce même camp pour soutenir la cause du Saint-Siège. On a pu même avoir l'impression que si les Etats-Unis, à la suite des divers contacts qui précédèrent la conférence, étaient conscients du fait que leur attitude heurtait les intérêts de la Suisse, ils avaient en revanche perdu de vue le fait que le Saint-Siège est un autre usager de l'institution des observateurs.

Le résultat fut qu'une coalition catholique et commu-

niste, jointe au tiers-monde, non seulement refusa tout affaiblissement de la position des observateurs, mais supprima même les quelques légères discriminations entre délégués permanents et observateurs qui subsistaient dans le projet de la CDI. La défaite des Etats-Unis sur ce point fut si totale que leur délégation renonça, après les premiers votes, à présenter de nouveaux amendements dans le sens de ses instructions originaires.

Il est à noter que la Grande-Bretagne et le Canada soutinrent les Etats-Unis dans ce débat, de même que la majorité des Etats du groupe occidental. Lors de l'examen de l'article 7 (fonctions de la mission permanente d'observation), les Etats-Unis présentèrent des amendements qui déniaient à la mission permanente d'observation la représentativité de l'Etat d'envoi, le caractère diplomatique et la capacité de négocier. Dans leur vigoureuse opposition à ces tentatives et leur défense du projet de la CDI sur ce point, les délégations du Saint-Siège et de la Suisse bénéficièrent, comme on l'a dit, du soutien du camp socialiste, des Latino-Américains et du tiers-monde, mais elles ne recueillirent en Europe occidentale que l'appui de la France, de l'Espagne et de l'Autriche.

Cette affaire, qui survint malheureusement les premiers jours de la Conférence, suscita, entre les délégations d'Etats hôtes, une sorte de malentendu qui ne se dissipa que progressivement. Du débat sur les observateurs, les trois Etats anglo-saxons tirèrent la fausse conclusion qu'ils étaient de meilleurs défenseurs des intérêts des Etats hôtes que la France, l'Autriche et la Suisse. Sans rechercher de coordination avec ces trois Etats, ils se lancèrent dans une sorte de guerre du pouce à pouce, pour tenter d'introduire dans les articles du projet de petites restrictions au statut des missions et délégations. Souvent, nous avons été en mesure de voter pour ces propositions et parfois même de prendre la parole en leur faveur. Dans d'autres cas, en

revanche, ces amendements nous parurent si restrictifs qu'il nous fut impossible de les accepter ou que, dans un esprit de conciliation, nous fûmes amenés à présenter ou soutenir des sous-amendements conçus dans un sens plus libéral.

Notre délégation évita cependant de disperser ses efforts dans ces petites opérations de détail. Notre tactique fut au contraire de nous concentrer sur certains sujets importants qui méritaient un examen approfondi et où il nous semblait possible de fournir un apport valable. C'est ainsi que notre délégation assumait un rôle important dans l'examen de la fonction et du statut des observateurs (par la force des choses, vu l'attaque de la délégation américaine), la délimitation du champ d'application des dispositions sur les délégations à des organes et conférences, le règlement des litiges.

b) Statut des délégations

Un des problèmes les plus délicats qui se posaient à la Conférence était celui du statut des délégations. Alors qu'on pouvait sans grande hésitation admettre que les missions permanentes étaient pratiquement assimilables par leurs fonctions à des missions diplomatiques, et qu'il était par conséquent justifié de leur accorder un statut semblable, la question apparaissait douteuse en ce qui concerne les délégations. Ici, s'agissant de missions de durée et d'importance limitées, l'octroi de privilèges et immunités équivalant pratiquement au statut diplomatique paraissait discutable. Il a été relevé à bon droit que le régime proposé dans le projet de la CDI aboutissait à octroyer le statut d'ambassadeur au moindre délégué à un comité d'experts techniques. Dès le stade des observations écrites, bien des gouvernements occidentaux avaient formulé des critiques à cet égard. Notre délégation tenta de sortir de l'impasse en proposant d'insérer en tête du chapitre consacré aux délégations un article nouveau de la teneur suivante :

"Par accord entre l'Organisation et l'Etat hôte ou entre les Etats concernés, il peut être convenu, préalablement ou au cours de la session d'un organe ou de la conférence, que le statut des missions permanentes s'applique aux délégations à un organe ou à une conférence."

Dans l'idée de ses auteurs, cette disposition devait permettre d'adapter le statut des délégations à la durée et à l'importance de la conférence. Dans le cas d'une grande conférence internationale de longue durée, la position des délégations s'approche de celle d'une mission permanente et il paraît justifié de leur en accorder le statut. Dans le cas d'une conférence plus technique ou de plus courte durée, l'ensemble des privilèges et immunités diplomatiques n'est pas nécessaire, du fait déjà du séjour limité, et il suffirait de se limiter aux privilèges et immunités les plus essentiels.

La proposition suisse rencontra un accueil chaleureux auprès de certaines délégations occidentales, particulièrement celles de la République fédérale d'Allemagne et de la France, mais elle suscita des oppositions tout aussi décidées. La délégation soviétique y vit un artifice pour tenter de réduire ensuite les privilèges prévus dans le chapitre des délégations et elle s'opposa avec virulence à notre proposition, qui fut finalement écartée par vingt-neuf voix contre seize avec vingt abstentions.

c) Statut des délégués observateurs

Le problème des délégués observateurs à des sessions d'organes ou à des conférences accentua encore, s'il était possible, la division de la Conférence en deux camps. Etats communistes, latino-américains et du tiers-monde continuèrent, comme nous d'ailleurs, d'être en faveur d'une égalité de traitement entre observateurs et délégués. Les Etats-Unis continuaient de s'y

opposer, mais ils n'étaient plus suivis comme précédemment au sein du groupe occidental. La délégation des Pays-Bas nommément, qui avait appuyé la délégation des Etats-Unis lors du premier débat, était désormais en faveur de l'harmonisation des deux statuts. Elle proposa une disposition qui, en une phrase, statuait que les délégués observateurs jouissaient du même statut que les délégués. La délégation soviétique, suivie de tout le camp socialiste, s'opposa une fois encore avec virulence à cette proposition, où elle vit un nouvel artifice pour diminuer le statut des délégués, sous prétexte qu'il devrait s'appliquer aussi aux observateurs. La délégation soviétique, qui remporta un succès dans un vote de procédure, contraignit la Conférence à rédiger un à un, sujet par sujet, des articles parallèles pour les délégués et les observateurs, au risque, qu'on côtoya de fort près à certains instants, d'introduire au hasard des votes des différences injustifiables entre les uns et les autres, parfois même en favorisant les observateurs au détriment des délégués. Ce ne fut qu'après l'achèvement de ce pensum qu'une proposition du Vénézuéla, à l'élaboration de laquelle la délégation suisse n'était pas étrangère, permit d'adopter après coup la solution proposée d'entrée de cause par les Pays-Bas, soit une clause étendant aux observateurs l'application des articles consacrés aux délégués, mais sans répéter ces dispositions. La délégation soviétique persista d'abord à s'opposer à cette solution, alors que la substance même des articles n'était plus en cause, mais dans l'idée sans doute que l'importance politique des observateurs était mieux soulignée par un chapelet d'articles que par une seule disposition opérant par référence. Apercevant à temps que la majorité était dans ce cas contre elle, l'URSS donna finalement à son opposition une allure molle qui équivalait à une sorte d'accord de mauvais gré.

d) La clause de sécurité

Au chapitre des dispositions générales de la Convention, les délégations de la France et de la Suisse introduisirent deux améliorations essentielles du texte dans le sens des intérêts des Etats hôtes.

Pour corriger l'absence dans la convention d'une clause sur la "persona non grata", la délégation française réussit à faire adopter à l'article 77 (ex article 75 du projet CDI) une clause prévoyant qu'"aucune disposition du présent article ne saurait être interprétée comme interdisant à l'Etat hôte de prendre les mesures nécessaires à sa propre protection." Cette clause a été conçue en des termes suffisamment vagues pour, d'une part, ne pas susciter l'opposition des délégations représentant le point de vue des Etats d'envoi et, d'autre part, permettre aux Etats hôtes l'adoption de toute mesure qu'ils jugent appropriée. Cette disposition passa avec succès l'épreuve du débat en plénière, au seul prix de l'adjonction d'une clause insolite, selon laquelle les mesures de protection doivent être prises avec l'approbation d'un membre du gouvernement de l'Etat hôte compétent, selon les règles constitutionnelles de cet Etat.

e) La conciliation

La délégation suisse, de son côté, consacra ses efforts à un renforcement des articles 84 et 85 (ex articles 81 et 82) sur les consultations et la conciliation. Elle partit de l'idée qu'il s'agissait ici de résoudre des litiges pratiques de portée limitée, appelant une solution rapide selon une procédure simple et légère. Notre délégation présenta pour ces deux articles un texte entièrement revu qui, pour l'essentiel, fournit la teneur de la disposition finalement adoptée. Notre effort porta dans trois

directions : en premier lieu, nous avons cherché à réduire les délais qui, du début des consultations jusqu'au dépôt du rapport de la commission de conciliation, passent d'un maximum de quatorze mois dans le projet de la CDI à cinq dans l'article finalement adopté sur notre proposition. En deuxième lieu, nous avons proposé et obtenu que la Commission de conciliation soit apte à fonctionner même si elle est incomplète, pour éviter qu'une partie ne puisse retarder la décision en ne procédant pas aux désignations qui lui incombent. En troisième lieu, nous avons, sans porter atteinte au principe du caractère non obligatoire des recommandations, renforcé leur portée en inscrivant une disposition aux termes de laquelle, lorsque les recommandations n'ont pas été acceptées par toutes les parties au différend et, par conséquent, ne les lient pas, toute partie a néanmoins la faculté de déclarer unilatéralement qu'elle se conformera aux dispositions du rapport en ce qui la concerne.

Cette clause tente de pallier les inconvénients inhérents au caractère facultatif des recommandations à l'issue d'une procédure de consultation. Elle part de l'idée que la situation qui a donné lieu au litige continuera de se poser après la procédure. Par exemple, peut-on considérer comme justifiée telle demande de rappel, telle limitation de l'effectif de la mission par l'Etat hôte, tel refus d'entrée sur son territoire, tel refus d'une importation en franchise ? En l'absence d'une décision obligatoire, les Etats concernés devront par la force des choses se décider en pratique pour l'une ou l'autre des deux solutions possibles. A ce propos, un deuxième élément intervient dans l'analyse du problème. Comme les faits se déroulent sur son territoire, l'Etat hôte aura généralement le pouvoir de trancher selon ses vues. Il y a donc un grand intérêt pour un Etat hôte à ce que soit établi dans la convention qu'un comportement conforme aux recommandations n'est jamais illicite. Comme le remarquait avec esprit le chef d'une

délégation amie, la clause proposée par la Suisse est plus favorable encore qu'un système de règlement où la décision est obligatoire, puisque l'Etat hôte pourra pratiquement choisir les décisions qui lui conviennent : appliquer sans objection possible de la partie adverse celles qui lui sont favorables et laisser les autres de côté.

La proposition suisse sur les articles 84 et 85 a été préparée en consultation avec nos associés habituels, les délégations de France et d'Autriche, auxquelles se joignirent à cette occasion celles des Etats-Unis et des Pays-Bas. Elle a donné lieu à un effort soutenu d'explications, tant en séances que dans les couloirs. Au cours du débat, nous nous sommes efforcés, pour gagner des appuis, d'accepter les propositions d'amendements qui nous étaient présentées, pour autant qu'elles n'étaient pas carrément inconciliables avec l'esprit de notre projet. Ces efforts ont finalement été couronnés de succès, puisque notre article 85 a été accepté en commission plénière avec le résultat exceptionnellement favorable de soixante-trois voix contre zéro et deux abstentions.

6. Autres problèmes. Déroulement des travaux de la Conférence

D'autres propositions d'amélioration du texte dans le sens des intérêts des Etats hôtes, portant sur des points de détail, ont été présentées en commission plénière par les délégations des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, du Canada, des Pays-Bas. Ainsi, la délégation des Etats-Unis fit renforcer la fameuse clause d'incendie (article 23), à laquelle elle attachait une importance primordiale et qui devait permettre, en cas de sinistre, de pénétrer dans les locaux de la mission sans le consentement de son chef.

Sur une proposition du Koweït, soutenue avec empressement par le groupe occidental, le traitement dit de la valise

consulaire, soit le droit pour l'Etat hôte d'en demander l'ouverture ou le renvoi en cas de soupçons, fut adopté en commission plénière pour les missions permanentes (article 27). Ce même régime fut en revanche écarté pour les délégations (article 57).

La plupart de ces clauses que les Etats hôtes avaient introduites en commission pour nuancer les obligations mises à leur charge furent toutefois balayées en conférence plénière, où une majorité des deux tiers était nécessaire pour l'adoption des dispositions. Les Etats qui se considéraient comme essentiellement Etats d'envoi, avec à leur tête la délégation du Brésil, lancèrent une offensive en règle contre ces aménagements. Demandant des votes séparés sur les dispositions ou fragments de disposition qui les gênaient, ils réussirent à faire tomber, entre autres, les deux clauses précitées relatives à l'incendie des locaux et au courrier. Dans chaque cas, les Etats hôtes et les délégations du groupe occidental qui les soutenaient répliquèrent en votant contre l'adoption de l'ensemble de l'article ainsi amputé par un vote séparé sur une partie de son texte. Le moment le plus dramatique de ce débat fut celui où l'article 54 du projet, relatif à l'inviolabilité des locaux de la délégation, fut globalement éliminé. La Convention ne contient ainsi aucune disposition sur cet objet.

Après cet accident, la délégation du Brésil se rendit compte qu'elle avait poussé les choses trop loin et elle se déclara prête à tenter un compromis. Il y a lieu de remarquer que cette délégation était celle du Président de la Conférence, M. Sette Camara. Celui-ci mit donc sur pied une sorte de commission de repêchage, composée, outre lui-même, des chefs de délégation de l'Union soviétique, de l'Argentine, de la France et de la Suisse. Notre présence dans ce groupe était due à une proposition de la délégation française adoptée par le groupe occidental. Ces entretiens à cinq échouèrent toutefois sur l'opposition de l'Union soviétique, qui ne voulait pas revenir sur les votes acquis.

Plus tard, une nouvelle proposition de compromis fut présentée par le Brésil, l'Argentine et le Mexique d'une part, le groupe France, Autriche, Suisse, d'autre part, et enfin, le Mali qui avait accepté de se joindre comme co-auteur. Cette proposition tendait à rétablir une clause sur l'immunité des locaux pour les délégations et à supprimer en échange l'article sur l'inviolabilité des logements privés des membres de la délégation. La demande de réouverture du débat nécessaire pour l'examen de cette proposition échoua toutefois et la Convention conserva la teneur qui ressortait des votes article par article.

7. Adoption de la Convention. Déclarations finales et signatures

Au vote final sur l'ensemble de la Convention, celle-ci fut acceptée par cinquante-sept oui, un non (Belgique) et quinze abstentions, comprenant une bonne partie du groupe occidental et, en bloc, les six Etats du siège (Etats-Unis, Suisse, Autriche, France, Grande-Bretagne et Canada).

Dans leurs déclarations suivant ce vote, ces six délégations présentèrent des commentaires assez pessimistes sur les résultats de la Conférence. Pour notre part, il nous sembla indiqué de souligner que cette nouvelle Convention de Vienne n'était dans l'ensemble pas au niveau des précédentes. Cherchant les causes de ce qui nous paraissait être un demi-échec, nous avons relevé que, pour la première fois, les Etats qui étaient appelés à accomplir ensemble une oeuvre de codification ne se trouvaient pas dans une situation égale, comme dans le cas du droit diplomatique ou consulaire, où chacun se trouve à la fois Etat accréditant et Etat accréditaire, ou, dans le cas du droit des traités, où chaque Etat est dans la même situation. Ici, au contraire, le problème posé amenait une nette opposition d'intérêts entre une minorité d'Etats du siège et une majorité d'Etats qui se

considéraient essentiellement comme Etats d'envoi. De ce fait, les travaux de la Conférence présentaient certains traits d'une négociation bilatérale, mais ils étaient soumis au mécanisme majoritaire propre à une négociation multilatérale. Dès lors, les Etats hôtes ne pouvaient être que les victimes de ce système de vote. Pour arriver à une convention acceptable, il aurait fallu que les Etats d'envoi renoncent à faire jouer la majorité et acceptent spontanément les concessions nécessaires pour rendre la convention acceptable aux Etats hôtes. C'était sans doute trop demander.

De son côté, la délégation autrichienne remarqua que, pour la première fois lors de l'une des conférences de codification de Vienne, elle n'avait pas été en mesure, à son grand regret, de voter en faveur d'une convention appelée à porter le nom de sa capitale.

La convention a été signée par le Saint-Siège, le Brésil, le Pérou et la Yougoslavie lors de la séance de clôture de la Conférence de Vienne, puis par l'Argentine quelques semaines plus tard.

8. Appréciation

Le texte de la convention appelle, du point de vue suisse, des appréciations fort différentes d'un chapitre à l'autre; le jugement d'ensemble ne peut malheureusement être que négatif.

La deuxième partie, consacrée aux missions permanentes et missions permanentes d'observation, peut, dans la mesure où nous sommes concernés comme Etat hôte, être considérée comme satisfaisante, à l'exception de l'article 38 sur le début des privilèges. Les dispositions qui y figurent sont, pour l'essentiel, reprises de la Convention de Vienne de 1961 et la transposition

- 17 -

est sans doute justifiée, puisque nous avons affaire dans les deux cas à des missions diplomatiques permanentes. Dès à présent, la pratique suisse ne fait, sauf quelques détails, pas de différence entre le traitement des ambassades et celui des missions permanentes.

Par un autre aspect, la deuxième partie est non seulement acceptable, mais satisfaisante et cela même au-delà de notre attente. Outre nos intérêts comme Etat du siège, cette partie de la convention nous concerne, en effet, comme Etat d'envoi de la mission permanente d'observation très importante qu'est pour nous le Bureau de l'Observateur suisse auprès des Nations Unies à New York.

Dans son projet, qui servit de base aux travaux de la Conférence de Vienne, la CDI avait supprimé la plupart des inégalités au détriment des missions d'observation qui figuraient dans ses projets antérieurs. Dans ses observations écrites sur les premiers textes, le Gouvernement suisse s'était d'ailleurs prononcé en faveur d'une telle égalisation des deux statuts. Dans le projet d'articles soumis à la Conférence, il ne subsistait plus que deux discriminations minimales, l'une relative à l'usage du pavillon et l'autre aux facilités à accorder aux missions. La Conférence de Vienne a supprimé ces deux dernières discriminations et désormais l'égalité de traitement est totale. Notre délégation n'aurait pas, quant à elle, pris l'initiative d'ouvrir un débat pour demander ces deux suppressions. Elle se serait contentée du texte de la CDI. La tentative en sens opposé de la délégation des Etats-Unis d'accentuer la discrimination des observateurs a créé, par réaction, un courant dont nous avons profité. Nous nous sommes alors associés aux propositions présentées pour supprimer les deux dernières discriminations.

La cinquième partie de la Convention, contenant les dispositions générales, est, à l'exception de l'article 74 (ex 73)

sur la nationalité, tout à fait satisfaisante, grâce surtout à l'article 77, paragraphe 4, sur les mesures de sécurité et aux articles 84 et 85 sur les consultations et la conciliation, dispositions qui ont été commentées plus haut.

La troisième partie, sur les délégations à des organes et à des conférences, est également fondée sur une extension du statut diplomatique aux personnes qu'il concerne. Mais alors que cette extension était justifiée dans le cas des missions permanentes, elle ne l'est plus pour des délégations dont le séjour dans le pays hôte est de courte durée et qui s'y installent de façon toute provisoire, généralement à l'hôtel. Le régime des logements privés (article 59, ex 60) est une disposition tout particulièrement critiquable, d'autant plus qu'elle contraste avec l'absence d'un article sur les locaux de la délégation. Dans la mesure où nous sommes concernés comme Etat du siège, nous ne pouvons pas davantage être satisfaits de la règle qui fait débiter les privilèges avant toute notification (article 68), ni du régime des privilèges et immunités des membres de la famille des délégués (article 66, ex 67). Ces dispositions sont inacceptables et rendent la convention inacceptable dans son ensemble.

Il s'y ajoute que par les deux dispositions de référence de la brève quatrième partie (articles 71 et 72), les mêmes dispositions s'appliquent aux délégations d'observation à un organe ou à une conférence. Sur ce point, notre impression ne peut être que mitigée, puisque des dispositions que nous jugeons exagérées pour des délégués ne peuvent à nos yeux que l'être aussi pour des observateurs. En revanche, nous pouvons être satisfaits de voir ici encore consacrée l'égalité de traitement entre délégués et observateurs. Cette matière a posé à notre délégation un problème délicat. Elle a, sauf dans des cas d'exagération patente, voté en faveur de l'égalité de traitement, mais en soulignant qu'elle le faisait pour des considérations de principe et sans mar-

quer par là une approbation de chaque disposition quant au fond (il y a lieu de rappeler à cet égard que la quatrième partie a d'abord été rédigée article par article sur la base d'une résolution de procédure de l'Union soviétique et que ces dispositions n'ont été remplacées que plus tard par les deux articles de référence actuels).

Pour entrer en vigueur, la convention doit être ratifiée par trente-cinq Etats. On peut penser que ce nombre de ratifications ne pourra au mieux être atteint qu'après de longues années, et s'il l'est, il ne comprendra probablement pas les principaux Etats du siège.

Une résolution adoptée par la Conférence sur proposition d'un groupe d'Etats latino-américains suggère à l'Assemblée générale des Nations Unies d'enjoindre au Secrétaire général de lui indiquer, lors du débat sur le choix du siège d'une organisation ou d'une conférence, si les Etats candidats ont ratifié la Convention de Vienne de 1975.

Si, comme on peut l'espérer, les Etats hôtes, c'est-à-dire les six Etats qui se sont comportés durant la Conférence en cette qualité, plus l'Italie, sont unanimes à s'abstenir de ratifier, aucun problème ne se pose pour la Suisse. En revanche, une difficulté surgirait si le groupe des Etats du siège n'était pas unanime. A cet égard, parmi les principaux Etats hôtes, seule l'Autriche pourrait juger éventuellement utile de ratifier la convention dans l'espoir de renforcer la vocation internationale de Vienne. Dès lors, nous aurions à examiner si notre intérêt nous commanderait de ratifier à notre tour. Il ne semble guère toutefois qu'une non-ratification par la Suisse puisse dans les circonstances actuelles affaiblir la position internationale de Genève, une ratification de la convention ne jouant qu'un rôle secondaire à côté des avantages matériels qu'on attend d'une ville de conférences et qui sont largement offerts à Genève.

II. Commentaires sur certaines dispositions particulières

Remarques

Les dispositions de substance de la Convention étant généralement reprises de la Convention de Vienne de 1961, il n'y a pas lieu de les commenter une à une, surtout dans un rapport qui conclut par une appréciation négative. On se bornera donc à certaines dispositions qui appellent un éclaircissement.

Article 2

L'article 2 traite du champ d'application de la convention. A cet égard, le projet de la CDI prévoyait que la convention s'appliquerait "à la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel". Comme nous l'avons déjà fait remarquer dans nos observations écrites sur le premier projet de la CDI, ce critère n'est pas suffisamment clair. L'organisation internationale de caractère universel n'est en effet pas définie avec précision en droit des gens : on ne sait pas si le caractère universel est établi lorsque le recrutement de l'organisation approche de l'universalité ou s'il suffit d'une vocation universelle. La délégation française partageait nos soucis. Elle faisait remarquer qu'il existait en France un grand nombre de petites organisations à vocation universelle, du type de l'Interpol, qui n'étaient pas suffisamment importantes pour justifier l'accréditation auprès d'elles de missions permanentes. La France et la Suisse proposèrent donc, avec l'appui de la Côte d'Ivoire, des dispositions qui limitaient l'application de la convention "à la représentation des Etats dans leurs relations avec l'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées, l'Agence internationale de l'énergie atomique". Selon cette proposition, un autre paragraphe de l'article aurait réservé la conclusion d'accords rendant la convention applicable "à des

organisations internationales ... autres que celles visées" précédemment.

La proposition franco-ivoiro-suisse se trouva opposée à une proposition britannique, qui constitua la base de l'article actuel. La référence à l'organisation internationale de caractère universel y est maintenue, mais la proposition britannique ajoutait la condition supplémentaire que, pour être applicable, la convention doit avoir été "acceptée par l'organisation et par l'Etat hôte en ce qui concerne cette organisation". Selon l'idée de la délégation britannique, cette acceptation aurait été distincte de la ratification. Un Etat hôte aurait pu ratifier la convention et, par conséquent, s'y soumettre en sa qualité d'Etat d'envoi, sans en assumer les obligations en qualité d'Etat hôte, ou même, dans le cas d'un Etat abritant plusieurs organisations, il aurait pu accepter la convention en ce qui concerne une ou plusieurs organisations en excluant les autres. Cette précision fut éliminée au vote des deux tiers en plénière et remplacée par la simple notion d'acceptation par l'Etat hôte.

Le paragraphe 4 de cet article est constitué de la deuxième partie de la proposition franco-ivoiro-suisse réservant la conclusion d'accords spéciaux.

En conclusion, on peut déplorer la réapparition de la notion peu claire d'organisation internationale à caractère universel.

Article 6

La lettre de cet article traitant des fonctions de la mission permanente : "assurer la participation de l'Etat d'envoi aux activités de l'organisation", a été adoptée sur une nouvelle proposition conjointe de la France et de la Suisse, inspirée par notre délégation. Cette proposition répondait à un besoin tactique. En précisant d'emblée une attribution essentielle

de la mission permanente, il s'agissait pour nous de faciliter le débat sur les fonctions de la mission permanente d'observation (article 7), compte tenu des intentions (que nous connaissions) de la délégation des Etats-Unis d'Amérique qui entendait proposer une définition très restrictive des fonctions de la mission d'observation. Ainsi, arrivés à l'article 7, nous pouvions faire remarquer que l'absence d'une clause correspondant à la lettre e de l'article 6 expliquait déjà suffisamment la différence entre les deux types de missions. Ce procédé a atteint le but recherché.

Article 7

Cette disposition, consacrée aux fonctions de la mission permanente d'observation, fit l'objet d'un grand affrontement entre la délégation des Etats-Unis d'une part, celles du Saint-Siège et de la Suisse, soutenues par les Etats communistes, latino-américains et le tiers-monde d'autre part. Un amendement des Etats-Unis tendant à supprimer au paragraphe a) la mention de la représentation de l'Etat d'envoi parmi les tâches de la mission permanente d'observation fut sous-amendé au cours des débats par l'adjonction de la notion de représentation éventuelle des intérêts de l'Etat d'envoi. Ce texte fut néanmoins rejeté par trente-sept voix contre treize, avec treize abstentions, tandis qu'au contraire, au paragraphe c), les mots "le cas échéant", à propos des négociations avec l'organisation, étaient supprimés sur proposition de l'Espagne.

Les mots "sauvegarder ses intérêts auprès de l'organisation", qui figurent à la lettre a de cet article, ont été insérés par le comité de rédaction sur une proposition de la délégation suisse. A la fin du débat sur l'article 7, nous fîmes en effet remarquer que l'adjonction à l'article 6, sur proposition de l'Espagne, d'une clause sur la protection des intérêts de l'Etat

d'envoi auprès de l'organisation (lettre f du texte définitif) appelait une mention équivalente à l'article 7 en faveur de la mission d'observation. Notre délégation, dans l'ignorance du sort qui allait être réservé à la proposition de l'Espagne, n'avait, ajoutons-nous, pas été en mesure de présenter dans les délais une proposition formelle à cet effet. Avec l'aide bienveillante du Président de la Commission plénière, ce point de vue fut admis et le comité de rédaction chargé de compléter l'article dans ce sens. Les travaux de ce comité sur cet objet furent marqués par de longs et fastidieux combats de retardement des délégations des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, qui cherchèrent, mais en vain, de réduire la portée de cette tâche de protection confiée à la mission d'observation.

Article 9

La Conférence a repoussé les propositions émanant du groupe des Etats hôtes tendant à consacrer dans la Convention le droit pour l'Etat hôte de s'opposer à la nomination d'une personne qu'il ne juge pas acceptable. Finalement, cette question a été résolue sous une forme ambiguë par l'adjonction à l'article 77 des paragraphes 4 et 5 dont il sera question plus loin.

Article 15

En règle générale, l'Etat d'envoi doit adresser ses notifications non directement à l'Etat hôte mais à l'organisation qui les retransmet à cet Etat.

Articles 19 et 20

Ces deux articles, traitant de l'usage du drapeau et

de l'emblème, puis des facilités à accorder à la mission, sont les seuls où le projet de la CDI dans sa dernière version avait maintenu une légère inégalité de traitement entre la mission permanente et la mission permanente d'observation. Selon ce texte, l'observateur devait avoir le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur l'immeuble de la mission, mais non sur sa résidence et ses voitures, comme le pouvait le délégué permanent. De son côté, l'article 20 prévoyait que l'Etat hôte devait accorder à la mission permanente "toute facilité" et à la mission permanente d'observation "les facilités requises" pour l'accomplissement de leurs fonctions.

La différence de traitement concernant l'usage du drapeau a été supprimée sur une proposition conjointe de la Mongolie et de la Tchécoslovaquie, que la délégation suisse a soutenue au cours du débat. L'article 20 a fait l'objet de deux amendements, l'un des Pays-Bas et de la Suisse, l'autre de la Mongolie et de la Tchécoslovaquie, qui tendaient tous deux à supprimer la discrimination et ne se distinguaient que par la rédaction. Au cours du débat, les quatre délégations se sont entendues sur une proposition commune, qui constitue le texte actuel de l'article 20.

Article 38

L'Etat hôte est tenu d'accorder les privilèges et immunités dès le moment où la personne qui y est habilitée pénètre sur son territoire, mais l'Etat d'envoi n'a aucune obligation de notifier l'entrée de cette personne sur le territoire de l'Etat hôte (article 15). La conférence a écarté une proposition d'amendement que l'Autriche avait présentée pour corriger cette incohérence. Au cours du débat, on entendit alléguer qu'on ne saurait exiger de telles notifications de la part d'Etats en voie de dé-

veloppement, disposant d'un faible appareil administratif. On ne nous a pas expliqué en revanche comment l'Etat hôte doit s'y prendre pour être informé de la qualité de la personne qui pénètre sans notification préalable sur son territoire.

Article 57

Pas plus que l'article correspondant sur les missions (article 27), cette disposition ne contient de clause sur l'ouverture et l'inspection du contenu de la valise. Au contraire de ce qui s'était passé pour l'article 27, l'introduction d'une telle clause, proposée par le Koweït fut refusée en commission plénière déjà.

Article 59

Il a été rapporté comment l'article adopté en commission plénière sur l'inviolabilité des locaux de la délégation (article 54 selon la numérotation d'alors) fut éliminé par la Conférence. L'article sur l'inviolabilité du logement privé reposait sur un renvoi à la disposition précédente. L'élimination de cet article priva le renvoi de toute signification. L'article sur le logement privé fut alors retouché de manière à supprimer cette incohérence et à affirmer simplement une inviolabilité sans restriction. Pour estimer la portée de ce texte, il y a lieu de se rappeler que, dans la plupart des cas, les logements privés de délégués sont des chambres d'hôtel.

Article 60

Le projet de la CDI prévoyait à son article 61 devenu l'actuel article 60 une immunité de juridiction calquée sur celle

des diplomates. Les Pays-Bas présentèrent un amendement réduisant cette immunité aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions officielles. Cette restriction se serait appliquée à l'immunité de juridiction pénale aussi bien que civile et administrative.

Il apparut à notre délégation qu'ainsi conçu, cet amendement allait trop loin. En effet, l'immunité de juridiction pénale touche de si près à l'inviolabilité personnelle du délégué qu'elle ne supporte pas d'être limitée à certaines catégories d'actes. D'ailleurs, la version B de l'article 61 que la CDI avait introduite dans son premier projet à titre d'option et à laquelle la délégation des Pays-Bas prétendait se référer, comportait en réalité une immunité de juridiction pénale sans restriction. De plus, l'amendement des Pays-Bas, sous sa forme originale, n'avait guère de chance de trouver une majorité. Notre délégation, après entente avec celle des Pays-Bas, proposa donc de rétablir l'immunité de juridiction pénale complète et de ne limiter aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions que l'immunité de juridiction civile et administrative. Cette proposition fut acceptée.

Article 68

On peut se référer ici à l'observation sur l'article 38.

Article 73

Le projet de la CDI (article 72 du projet) comprenait un paragraphe unique équivalent dans sa substance aux paragraphes 1 et 2 de l'article finalement adopté.

Le paragraphe 3 est une adjonction adoptée sur proposition du Saint-Siège, auquel s'étaient joints la Suisse et le Guatemala. Pour le Saint-Siège, qui doit fréquemment faire appel à des nationaux de l'Etat hôte pour compléter ses délégations, il

était essentiel de nuancer la formule assez tranchante du projet de la CDI, aux termes de laquelle une telle nomination dépend du consentement de l'Etat hôte qui peut en tout temps le retirer. Sensible aux problèmes qu'ont à affronter non seulement le Saint-Siège mais aussi les très petits Etats, notre délégation répondit volontiers à l'invitation qui nous fut faite de nous porter co-auteurs de cette proposition.

Le délégué du Saint-Siège ayant présenté sur ce point une intervention longue et détaillée, nous pûmes nous borner à ne prendre que très brièvement la parole sur ce sujet. Nous avons saisi cette occasion de rappeler, en accord avec les observations écrites du gouvernement suisse (sur l'article 83 de l'avant-projet), qu'il existait divers procédés, à nos yeux également dignes d'intérêt, d'assurer la représentation d'un Etat en recourant à des nationaux d'autres pays. La formule des délégations multiples avait déjà été consacrée par l'article 42 de la Convention tel qu'il avait été modifié par l'amendement de la Côte d'Ivoire, d'El Salvador et du Guatemala. L'amendement que nous présentions avec le Saint-Siège et le Guatemala consacrait un deuxième procédé. Il en restait un troisième sur lequel le gouvernement suisse avait déjà attiré l'attention et qui est tout à fait compatible avec les textes adoptés : il s'agit de la possibilité pour un membre d'une mission de fonctionner en qualité de délégué d'un autre Etat. C'est le procédé qui est utilisé aux Nations Unies pour assurer la représentation du Liechtenstein aux élections à la Cour internationale de Justice par un membre du bureau de notre observateur à New York.

Article 74

L'Australie présenta, selon le modèle de ce qui avait été adopté aux Conférences de Vienne de 1961 et 1963, un projet

de protocole facultatif sur la nationalité destiné à remplacer l'article du texte de la CDI. Cette proposition, que la délégation suisse ne manqua pas de soutenir, fut repoussée au vote.

Article 77

Vu sa portée considérable, cet article a déjà été commenté dans la partie générale du présent rapport. Nous nous référons à ces observations qui sont complétées ci-dessous par quelques indications plus détaillées.

Les trois premiers paragraphes de l'article sont équivalents au projet de la CDI. Le paragraphe 4 repose, comme on l'a dit, sur une proposition de la France.

La matière régie par cet article occupe une place centrale dans l'économie de la Convention. Plusieurs propositions d'amendement avaient été présentées à côté de celle de la France. Une proposition du Nigéria sous-amendée par le Japon tendait à introduire, dans les cas prévus par le texte de la CDI, la notion de rappel à la demande de l'Etat hôte, complétée par la faculté pour cet Etat de ne pas reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission s'il n'était pas donné suite à sa demande de rappel. Une proposition du Royaume-Uni prévoyait le rappel, à la demande également de l'Etat hôte, d'un membre de la mission s'il avait commis une grave infraction pénale, une grave immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat hôte ou un grave abus de privilèges.

De l'avis de notre délégation, ces deux propositions étaient insuffisantes en ce sens qu'elles établissaient une obligation à la charge de l'Etat d'envoi mais qu'elle ne donnait à l'Etat hôte aucune faculté d'agir lui-même. Or, il est bien évident qu'il est préférable de donner à l'Etat hôte la possibilité de prendre lui-même les mesures appropriées plutôt que de s'en

- 29 -

remettre à une hypothétique bonne volonté de l'Etat d'envoi. Pourtant, par principe et pour des raisons de solidarité, la délégation suisse soutint au vote la proposition du Nigéria et du Japon et celle du Royaume-Uni. Toutes deux furent repoussées.

La proposition de la France était bien supérieure par les possibilités d'initiative qu'elle réservait à l'Etat hôte. Elle avait en outre le grand mérite d'être acceptable pour des délégations des camps opposés en raison de l'habile obscurité de sa rédaction. En conversation privée, la délégation française s'est dite persuadée que les mots "mesures qui sont nécessaires à sa propre protection" ne seront pas interprétés de la même façon par les délégations de l'Est et de l'Ouest. Pour elle, ce texte donne à l'Etat hôte la faculté d'expulser un membre de délégation, mais elle ne pense pas que les pays socialistes par exemple soient prêts à admettre cette interprétation. A leurs yeux, le texte se bornerait à réserver des mesures de sécurité qui pourraient être adoptées par l'Etat hôte et avoir indirectement un effet sur le fonctionnement de la mission. Il n'en reste pas moins que rien ne permet d'exclure l'interprétation plus large que les Etats hôtes ne manqueront pas de donner à cet article.

Grâce à cet opportun malentendu qu'on se garda de clarifier, l'amendement français put être adopté par le vote assez serré de trente-trois voix contre trente avec huit abstentions. En Conférence plénière, le texte adopté sur proposition de la France n'aurait eu aucune chance de passer au vote à la majorité des deux-tiers. Sur proposition de l'Argentine et du Brésil dans le cadre de la commission inofficielle de conciliation dont il a été question plus haut, on convint d'ajouter à titre de garantie pour les Etats d'envoi l'insolite paragraphe 5 de l'article, prévoyant que les mesures mentionnées au paragraphe précédent doivent être approuvées par le Ministre des Affaires étrangères de l'Etat hôte ou par tout autre ministre compétent. Cette étrange interférence de
la Con-

vention dans l'organisation interne de l'Etat hôte représente aux yeux des Latino-Américains une garantie contre l'arbitraire des organes de police de cet Etat.

Article 81

Il est à relever que cette disposition consacrée au transit par le territoire d'un Etat tiers est la seule de la Convention qui établisse des obligations entre Etats d'envoi. A ce titre, elle est vouée, si l'on ose dire, à un grand avenir. En effet si les Etats hôtes d'organisations internationales ne ratifient pas la Convention, cet article sera, mis à part le chapitre sur les délégations, le seul à trouver une application pratique.

Articles 84 et 85

Vu l'importance des modifications apportées au projet de la CDI sur proposition de la délégation suisse, ces articles ont été commentés dans la partie générale du rapport. On se réfère ici à ces remarques en les complétant d'une brève analyse paragraphe par paragraphe de ces dispositions.

Dans le projet de la CDI, l'article 81, correspondant à l'article 84 de la numérotation définitive, prévoyait qu'en cas de différend entre un ou plusieurs Etats d'envoi et l'Etat hôte, des consultations auraient lieu entre ces Etats et l'organisation ou la conférence à la demande de l'un de ces Etats ou de l'organisation. En élaborant son amendement, la délégation suisse a été guidée par l'idée qu'une association automatique de l'organisation aux consultations n'était pas souhaitable. Au point de vue théorique, il y a lieu de rappeler que la Convention règle les relations entre Etats d'envoi et Etat hôte et que l'organisation est extérieure à ce rapport de droit. Au point de vue pratique, les Etats

concernés, particulièrement dans les cas où leur prestige est engagé, auront plus de chances d'arriver à une entente s'ils négocient en tête à tête plutôt qu'avec la participation de ce tiers qu'est l'organisation. L'amendement de la Suisse a donc écarté la participation automatique de l'organisation aux consultations. Mais, dans un désir de compromis, nous avons réservé la possibilité pour chacune des parties au différend de demander que l'organisation s'associe aux consultations. Il doit alors nécessairement être donné suite à cette demande. Enfin, nous avons remplacé les notions d'Etat d'envoi et d'Etat hôte par celle d'Etat partie pour tenir compte du fait qu'un litige peut naître entre Etats d'envoi, par exemple en ce qui concerne le transit.

Le texte originel de l'amendement suisse ne prévoyait pas l'association de la conférence aux consultations. Il nous était en effet apparu qu'une conférence est un organe trop lourd, trop disparate et d'ailleurs trop éphémère pour participer efficacement à une telle procédure. Cependant, par désir de compromis, nous avons accepté au cours du débat un sous-amendement de Madagascar prévoyant l'insertion des mots "ou la conférence".

A l'article 85, paragraphe 3, partant de cette même idée que l'organisation n'a pas à interférer dans un litige entre Etats, la délégation suisse avait prévu la désignation du troisième membre de la commission par le Président de la Cour internationale de Justice. Toujours par désir de compromis, nous avons accepté à la demande de la délégation soviétique d'en revenir à une désignation par le plus haut fonctionnaire de l'organisation.

Le paragraphe 8 ne figurait pas dans le texte de notre amendement. Il a été ajouté pour tenir compte de souhaits exprimés au cours du débat par les délégations de la Turquie et de l'Union soviétique. La délégation soviétique avait préconisé le rétablissement du paragraphe 7 du projet de la CDI tandis que

le délégué de la Turquie tenait à voir réserver les procédures déjà existantes dans le cadre de l'organisation.

Sous réserve de ces quelques modifications, l'article 84 correspond mot pour mot à l'amendement présenté par la délégation suisse. Ce texte présente certaines différences importantes par rapport au projet de la CDI. Au paragraphe 1, le délai a été réduit de trois à un mois. Pour éviter des difficultés d'interprétation, nous n'avons pas voulu prévoir comme la CDI que la procédure de la Convention était subsidiaire par rapport aux procédures existantes dans le cadre de l'organisation. Cette solution a été légèrement modifiée à la suite de la suggestion de la Turquie dont il vient d'être question. Néanmoins la procédure prévue par la Convention reste dans le texte définitif le régime de règlement normal. Seuls sont réservés les accords particuliers qui pourraient être passés dans le cadre de l'organisation.

Au paragraphe 2, la grande innovation de l'amendement suisse est la faculté pour chaque Etat de désigner à l'avance une personne appelée à siéger comme membre de la commission. Selon le texte de la CDI, les désignations devaient être effectuées dans un délai de deux mois s'ajoutant au délai de trois mois du paragraphe premier. L'amendement suisse amène donc un gain de temps considérable. Il découle de ce système, au paragraphe 5, que la commission peut siéger même si elle est incomplète.

En accord avec notre conception, il est prévu au paragraphe 3 que seul le président doit être désigné par le plus haut fonctionnaire de l'organisation. Cette désignation est faite à la requête de la partie la plus diligente alors que le texte de la CDI prévoyait la désignation par le plus haut fonctionnaire de l'organisation, dans un délai d'un mois, d'un membre de la commission qui n'aurait pas été désigné par la partie habilitée à le faire. Il s'y ajoutait un délai de quatre mois durant lequel les

deux membres avaient à tomber d'accord sur la désignation d'un président puis, en cas de désaccord entre eux, un nouveau délai d'un mois pour la désignation du président par le plus haut fonctionnaire de l'organisation. Ici encore, l'amendement de la Suisse amène donc une sensible accélération de la procédure.

Le paragraphe 4 est identique au texte correspondant du projet de la CDI.

Le paragraphe 6 correspond au paragraphe 5 du projet de la CDI. Nous avons toutefois rédigé notre texte d'une manière à tenir compte du fait que, selon la Charte des Nations Unies, ce sont les organisations internationales qui sont autorisées à solliciter un avis consultatif de la Cour internationale de Justice. On ne saurait donc parler, comme le faisait la CDI, du cas où la commission y serait autorisée.

Par rapport au paragraphe 6 de la CDI, notre paragraphe 7 réduit de six mois à partir de la première réunion de la Convention à deux mois à compter de la nomination du président le délai accordé aux conciliateurs pour réaliser une entente entre les parties. On trouve introduite à ce même paragraphe la règle déjà commentée dans notre partie générale selon laquelle les recommandations du rapport ne lient pas les parties à défaut d'avoir été acceptées par chacune d'entre elles mais que toute partie a la faculté de se conformer unilatéralement à ces recommandations. Il en résulte que l'Etat hôte ayant à résoudre un problème qui se pose sur son propre territoire tient en son pouvoir la solution du différend et pourra pratiquement imposer une décision de conciliation qui lui est favorable.

L'origine du paragraphe 8 a été rapportée plus haut. Le paragraphe 9 correspond au paragraphe 8 du projet de la CDI.

Immédiatement après l'adoption de l'amendement de la Suisse sur ces deux articles, la Commission plénière aborda la

discussion d'une proposition présentée par les Pays-Bas et la Suède tendant à l'insertion d'un nouvel article de la teneur suivante :

"Si les recommandations contenues dans le rapport de la Commission de conciliation, prévue au paragraphe 6 de l'article 82¹⁾, ne sont pas acceptées par les parties au différend dans les trois mois qui suivent la soumission du rapport de la Commission, et à moins que les parties ne conviennent pendant la même période de trois mois de porter le différend devant un tribunal d'arbitrage, chaque partie sera libre de saisir la Cour internationale de Justice du différend par voie de requête."

Conformément au principe constant qui guide notre pays en cette matière, la délégation suisse se prononça au cours du débat en faveur de la proposition des Pays-Bas et de la Suède, mais elle le fit avec modération. Il nous semblait en effet que le recours à la procédure pesante de la Cour internationale de Justice n'était pas le moyen adéquat de résoudre les litiges pratiques, généralement de peu d'ampleur, qui naîtront de l'application de la Convention. C'est d'ailleurs précisément cette réflexion sur la portée limitée des différends éventuels qui avait inspiré notre conception d'une procédure de conciliation simple et rapide à l'article 84. Il y avait donc une certaine inconséquence à vouloir réintroduire la grande procédure de règlement judiciaire en complément à notre procédure de conciliation. Néanmoins, nous ne pouvions, pour des raisons de principe, que considérer avec sympathie une initiative en faveur de la juridiction internationale.

Au cours du débat sur la proposition des Pays-Bas et de la Suède, il apparut que certains Etats auraient préféré un protocole facultatif sur le règlement des différends comme il avait été adopté lors des précédentes Conférences de Vienne. Le

1) Selon la numérotation du projet de la CDI. Il s'agit de l'article 84 de la Convention.

délégué des Pays-Bas pensa tenir compte de ces souhaits en complétant son projet en prévoyant qu'au moment de sa signature, tout Etat puisse exclure l'article sur la juridiction obligatoire. Différentes délégations dont celle de l'Union soviétique redoutèrent dès lors qu'une disposition ainsi conçue n'exclue a contrario d'autres réserves à la Convention. La clôture du débat ayant entre temps été demandée et votée, il ne fut plus possible à ceux qui l'auraient désiré de sous-amender la proposition néerlandaise de manière à en faire un protocole facultatif. Le vote négatif que la Commission prit sur cette proposition exclut donc du même coup la possibilité de prévoir un protocole facultatif. De ce fait, la Conférence de Vienne de 1975, au contraire de celles qui l'ont précédée, ne contient aucune disposition d'aucune sorte sur la juridiction obligatoire.

Articles 86 à 92

Après un dur marchandage entre les divers groupes d'Etats, les clauses finales prévoient à l'article 89 que trente-cinq ratifications ou adhésions sont nécessaires à l'entrée en vigueur de la Convention. La Convention peut être signée jusqu'au 30 mars 1976. Après cette date l'adhésion est seule ouverte.

L'article 90 prévoit qu'"après l'entrée en vigueur de la présente Convention, l'organe compétent d'une organisation internationale de caractère universel peut décider de donner effet aux dispositions appropriées de la Convention". Cette disposition s'efforce ainsi de résoudre le problème délicat de la situation juridique de l'organisation face à la Convention. Il est clair que les organisations n'étaient pas appelées à être parties à la Convention mais il est douteux que les Etats parties, agissant en dehors du cadre statutaire des organisations, aient eu le pouvoir d'obliger celles-ci par une convention multilatérale. La disposition adoptée fournit une solution empirique à ce problème.

III. Conclusions

Pour conclure, il y a lieu de rappeler que le chapitre de la Convention consacré aux missions permanentes et missions permanentes d'observation (deuxième partie), correspondant pour l'essentiel à la pratique suisse, serait acceptable sous réserve de l'article 33 (début des privilèges). Pour nous, ce chapitre présente en outre l'avantage d'instituer en faveur des observateurs une égalité de traitement complète avec les missions permanentes. En revanche, dans la troisième partie, les privilèges diplomatiques ont été étendus aux délégués dans une mesure exagérée. Cette extension, qui pourrait être justifiée dans le cas des délégués aux conférences importantes et de longue durée, manque de mesure et même de simple réalisme s'agissant des délégués aux innombrables comités techniques de faible importance et de courte durée qui sont un phénomène quotidien de la vie internationale actuelle. L'inviolabilité sans restriction des logements privés est particulièrement inacceptable (article 59). Il en va de même des dispositions qui font débiter les privilèges au moment de l'entrée de leur titulaire sur le territoire de l'Etat hôte, sans notification préalable (article 68).

Pour ces raisons, la délégation estime qu'il ne serait pas recommandable pour la Suisse de signer et ratifier la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel du 14 mars 1975.

Annexe :

Texte de la Convention



(Ritter)

Berne, septembre 1975