

Document:-  
**A/CN.4/SR.390**

**Compte rendu analytique de la 390e séance**

sujet:  
**Relations et immunités diplomatiques**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1957, vol. I**

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

du moment" par l'expression "circonstances et aux conditions qui règnent dans cet Etat".

87. Le PRESIDENT met aux voix la version amendée de la proposition de M. François, dont le texte est ainsi conçu :

"A défaut d'accord explicite sur le nombre des membres du personnel de la mission, l'Etat accréditaire ne peut restreindre ce nombre que dans les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux circonstances et aux conditions qui règnent dans cet Etat et aux besoins de la mission."

Par 10 voix contre 5, avec 3 abstentions, la proposition est adoptée en tant que paragraphe premier de l'article 5.

La séance est levée à 13 heures.

### 390ème SEANCE

Vendredi 3 mai 1957, à 9 h. 45.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

#### Relations et immunités diplomatiques (A/CN.4/91, A/CN.4/98) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

EXAMEN DU PROJET DE CODIFICATION DU DROIT RELATIF AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES (A/CN.4/91) [suite]

#### ARTICLE 5 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à se prononcer sur le deuxième principe énoncé à l'article 5 du Rapporteur spécial (A/CN.4/91) au sujet duquel sir Gerald Fitzmaurice a présenté un amendement (387ème séance, par. 66).

2. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, rappelle qu'il a déjà accepté, en principe, de faire sienne l'opinion de M. Bartos sur le droit de l'Etat accréditaire de refuser de recevoir des fonctionnaires de certaines catégories sans les avoir agréés au préalable.

3. M. HSU formule de nouveau l'objection qu'il a formulée à la 387ème séance et qu'appelle de sa part la présence des mots "et sans aucune discrimination" dans l'amendement présenté par sir Gerald Fitzmaurice. A son avis, les mots "dans ces limites", c'est-à-dire dans les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux circonstances et aux conditions qui règnent dans l'Etat accréditaire et aux besoins de ladite mission constituent une sauvegarde suffisante.

4. Parlant en qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT demande si M. Hsu ne reconnaît pas que la pratique établie en droit international est que l'Etat accréditaire ne peut pas accepter des fonctionnaires d'une catégorie déterminée quand il s'agit de certaines missions accréditées auprès de lui et refuser de le faire pour d'autres missions.

5. M. HSU précise qu'il ne veut proposer aucune modification de la pratique établie. Toutefois, les pratiques doivent être assez souples pour ne pas exclure un état de choses qui existe effectivement.

6. M. GARCIA AMADOR est disposé à accepter une proposition correspondant à l'opinion de M. Bartos

selon laquelle un Etat peut refuser, pour des raisons de sécurité, d'accepter de recevoir des attachés militaires, navals et de l'air, mais il n'approuve pas la proposition rédigée en termes très généraux dont la Commission est saisie et qui élargit le droit de l'Etat accréditaire et lui permet d'opposer un refus pour n'importe quelle catégorie de fonctionnaires. L'amendement présenté par sir Gerald Fitzmaurice accorde en somme à cet Etat le droit de fixer la composition de la mission de l'Etat accréditant. Une telle disposition permettrait toutes sortes d'abus. Ce n'est pas l'Etat accréditaire, mais l'Etat accréditant, qui doit arrêter la composition d'une mission, compte tenu de ses intérêts.

7. M. PAL fait siens les commentaires de M. García Amador sur l'amendement présenté par sir Gerald Fitzmaurice. L'amendement prête à une autre objection du fait du caractère vague de la condition qui y figure. Les mots "dans ces limites" — c'est-à-dire "dans les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux circonstances du moment" —, loin d'éliminer la possibilité de pratiques discriminatoires, fourniraient seulement un prétexte commode pour des actions arbitraires à cet égard. Toutefois, en acceptant le paragraphe 1 de l'amendement, la Commission a déjà sanctionné cette expression.

8. M. KHOMAN pense aussi que, de façon générale, le principe de non-discrimination doit incontestablement régir les relations internationales. Toutefois, il constate que le paragraphe 1 du texte de sir Gerald Fitzmaurice, qui a été repris par M. François et adopté à la 389ème séance, ne contient aucune mention de ce principe. Il ne voit pas d'objection à ce qu'il soit énoncé au paragraphe 2, mais il serait plus logique, en l'occurrence, de le passer sous silence.

9. M. BARTOS rappelle que c'est lui qui a évoqué le premier la question de la désignation des attachés militaires, navals et de l'air des missions diplomatiques (386ème séance, par. 42). Il est de pratique constante que l'Etat accréditant, après avoir nommé ces attachés, demande le consentement de l'Etat accréditaire, qui est considéré comme acquis en l'absence d'objection. Les attachés se présentent alors au Deuxième Bureau de l'état-major de l'armée du pays accréditaire, et c'est seulement après cette démarche qu'ils sont en droit d'assumer leurs fonctions. Le texte de sir Gerald Fitzmaurice étend cette procédure d'agrément à d'autres catégories de fonctionnaires des missions diplomatiques. M. Bartos ne s'oppose pas à cette généralisation, mais il doit faire observer qu'initialement il n'avait entendu viser que les attachés militaires, navals et de l'air.

10. Il approuve la présence, dans le texte de sir Gerald Fitzmaurice, des mots "sans aucune discrimination", mais il tient à souligner la différence qui sépare la non-discrimination et la réciprocité. Le refus par un Etat d'agréer une certaine catégorie de fonctionnaires, parce que l'autre Etat lui a déjà notifié qu'il ne voulait pas recevoir cette catégorie d'agents, ne constitue pas une discrimination, mais simplement une application du principe de réciprocité.

11. En l'absence d'une règle internationale bien établie, les Etats sont en droit d'accorder ou de refuser les immunités diplomatiques à certaines catégories spéciales d'agents diplomatiques.

12. Sir Gerald FITZMAURICE précise, en réponse aux remarques de M. García Amador, que la partie de son amendement qui est examinée traite de deux questions différentes. C'est seulement la seconde, celle du

droit de l'Etat de refuser de recevoir des fonctionnaires sans les avoir agréés au préalable, qui procède des observations de M. Bartos. Pour la première question, savoir le droit de refuser de recevoir des fonctionnaires d'une certaine catégorie, sir Gerald s'est inspiré du texte initial de l'article 5 du Rapporteur spécial; la disposition vise à limiter la portée de la déclaration de principe, par trop générale, que contient cet article.

13. Pour ce qui est des observations de M. Khoman sur la non-discrimination, sir Gerald Fitzmaurice dit que l'on ne peut rapprocher à cet égard les paragraphes 1 et 2 de son amendement. La question du droit de limiter l'effectif du personnel d'une mission, qui est traitée dans le paragraphe 1, doit évidemment être résolue en fonction des circonstances particulières de ladite mission. En énonçant dans ce paragraphe le principe de non-discrimination, on donnerait à entendre que toutes les missions établies dans une capitale doivent comprendre le même nombre de membres, ce qui serait absurde. Il n'en reste pas moins que le principe de non-discrimination doit être appliqué lorsqu'il s'agit du refus de recevoir des fonctionnaires d'une certaine catégorie. Si un Etat accréditaire oppose un tel refus de caractère général, sa conduite est peut-être anormale, mais au moins il n'y a pas de discrimination.

14. Quant à l'idée de subordonner la désignation à l'agrément préalable, il semble que, d'une façon générale, les membres de la Commission partagent en principe l'opinion de M. Bartos, mais l'idée s'est quelque peu élargie au cours du débat. Néanmoins, le texte de sir Gerald donne satisfaction dans une large mesure à M. Bartos et à M. García Amador, puisqu'il reconnaît à l'Etat accréditaire le droit de refuser de recevoir des fonctionnaires d'une certaine catégorie, sans les avoir agréés au préalable, mais seulement dans les cas où ce refus est compatible avec la pratique normale.

15. M. TOUNKINE relève que le genre de disposition préconisée par M. García Amador et celle qui contient l'amendement de sir Gerald Fitzmaurice sont toutes deux en contradiction avec l'article 3, tel qu'il a été adopté, qui porte que "l'Etat accréditant nomme à son choix les autres fonctionnaires de la mission".

6. M. Tounkine préférerait limiter l'application de la deuxième partie de l'article 5 aux attachés militaires, navals et de l'air.

17. Pour M. HSU, ce qui importe, c'est non pas l'absence de discrimination entre les missions établies dans une même capitale, mais la réciprocité entre les Etats.

18. Il pense, comme M. Khoman, qu'il est illogique que le principe de non-discrimination soit mentionné dans le paragraphe 2 du texte de sir Gerald Fitzmaurice et ne le soit pas dans le paragraphe 1. Mais, d'autre part, il serait inopportun aussi de l'énoncer dans le paragraphe 2. Il se peut qu'un Etat refuse de recevoir, par exemple, les attachés de presse du genre de ceux qu'envoyaient les anciens gouvernements nationaux-socialistes et qui se livraient à une propagande inadmissible, mais considère cependant les attachés de presse en général comme des membres légitimes des missions diplomatiques. Or, en vertu du principe de non-discrimination, il devrait ou les refuser tous ou n'en refuser aucun. La mention de la non-discrimination dans le texte est inutile et pourrait même entraîner de graves inconvénients. Il propose donc formellement sa suppression.

19. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, indique que la Commission sera peut-être amenée à examiner

la question générale de la non-discrimination lorsqu'elle étudiera l'application dans la matière du principe de réciprocité et de la clause de la nation la plus favorisée. Quoi qu'il en soit, la limitation apportée aux pouvoirs de l'Etat accréditaire, et notamment la clause relative à la non-discrimination, sont nécessaires pour empêcher les abus.

20. Le PRESIDENT met aux voix la proposition de M. Hsu tendant à ce que les mots "et sans aucune discrimination" soient supprimés dans le texte de sir Gerald Fitzmaurice.

*Par 11 voix contre une, avec 5 abstentions, la proposition est rejetée.*

21. Le PRESIDENT propose de mettre aux voix le texte de sir Gerald Fitzmaurice.

22. M. MATINE-DAFTARY demande au Président de lui laisser le temps d'élaborer, de concert avec M. García Amador, un amendement à ce texte, que, semble-t-il, plusieurs membres de la Commission voudraient rendre plus précis.

23. M. GARCIA AMADOR dit qu'à la réflexion il ne voit pas comment le texte pourrait être modifié. Après l'exposé de sir Gerald Fitzmaurice, il suffira, si le texte est adopté, que la Commission explique clairement dans le commentaire la portée de la disposition.

24. M. TOUNKINE demande que la Commission vote séparément sur les mots "l'Etat accréditaire peut, également dans ces limites et sans aucune discrimination, refuser de recevoir des fonctionnaires d'une catégorie spéciale" et sur les mots "ou de les recevoir sans les avoir agréés au préalable", qui s'appliqueraient uniquement aux attachés militaires, navals et de l'air.

*Il en est ainsi décidé.*

25. Le PRESIDENT met aux voix la première partie du texte de sir Gerald Fitzmaurice.

*Par 15 voix contre zéro, avec 3 abstentions, la première partie du texte est adoptée.*

26. M. AGO fait observer que M. Tounkine a employé les mots "catégorie spéciale", alors que le texte français dit "certaine catégorie". Il y a une différence entre les deux expressions, et le comité de rédaction devrait choisir celle qui est préférable.

*Il en est ainsi décidé.*

27. Le PRESIDENT met aux voix le reste du texte de sir Gerald Fitzmaurice: "ou de les recevoir sans les avoir agréés au préalable", sous réserve de renvoi au comité de rédaction, en vue de limiter la portée de la disposition aux attachés militaires, navals et de l'air.

*Par 7 voix contre 5, avec 5 abstentions, le texte est adopté sous cette réserve.*

28. Le PRESIDENT, répondant à M. KHOMAN et à M. SANDSTROM, déclare que, le texte ayant été adopté en deux parties, dont l'une au moins doit être remaniée, la Commission aura l'occasion de décider ultérieurement si elle approuve l'ensemble du texte définitif.

ARTICLES 6 à 11

29. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, en présentant les articles 6 à 11 de son projet, émet l'avis que la Commission devrait les examiner ensemble et trancher tout d'abord la question générale de principe suivante: faut-il reviser le classement des agents diplomatiques, en trois catégories, établi par le règlement adopté au

Congrès de Vienne, puis complété ultérieurement par le Protocole de la Conférence d'Aix-la-Chapelle, qui a ajouté une nouvelle classe, celle des "ministres résidents" (A/CN.4/98, par. 21 à 26)?

30. La question de la révision du classement des agents diplomatiques a déjà été soulevée au cours des travaux de codification entrepris par la Société des Nations, qui, à cette époque, l'a tranchée par la négative (*ibid.*, par. 105 à 112).

31. Diverses considérations ont incité M. Sandström à rouvrir le débat sur cette question. Tout d'abord, les raisons évoquées en 1927 en faveur de la révision par le Sous-Comité créé par le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international (*ibid.*, par. 107 à 110) semblent toujours valables, alors que les arguments opposés à la révision (*ibid.*, par. 112) ne sont pas très convaincants. Il ne semble pas, par exemple, que deux Etats qui entendent créer entre eux des liens spécialement étroits doivent manifester cette intention en accordant un rang plus élevé à leurs représentants diplomatiques.

32. En outre, l'existence de deux classes de chefs de mission à caractère représentatif, à savoir ambassadeurs et ministres plénipotentiaires, est contraire au principe de l'égalité formelle des Etats. Lorsque l'envoi d'ambassadeurs était une prérogative des grandes puissances, ou même au temps de la Société des Nations, cette distinction pouvait se justifier. Depuis, cependant, l'usage de nommer des ambassadeurs s'est considérablement généralisé, et la distinction n'est plus justifiée. Elle cause aussi des inconvénients pratiques, n'étant pas favorable à la stabilité du corps diplomatique dans les petites capitales.

33. La question du classement des représentants diplomatiques a été posée à la dixième session de l'Assemblée générale lorsque le représentant de la Suède a déclaré, le 3 novembre 1955, devant la Sixième Commission que "la Sixième Commission ne devrait pas... perdre de vue l'urgente nécessité d'une révision du classement des agents diplomatiques... Les Etats ayant de plus en plus tendance à nommer des ambassadeurs, l'ancienne distinction entre ambassades et légations perd toute justification. La situation qui en résulte est une source de désagrément et d'embarras pour nombre d'Etats. Les anomalies qui subsistent devraient donc être supprimées... Il faut espérer que la Commission du droit international... présentera à l'Assemblée générale une série de propositions destinées à régler la question du classement. Il y aurait même avantage à ce que cette question fasse l'objet d'un point distinct de l'ordre du jour<sup>1</sup>". Le représentant de la Norvège a constaté de même que "le système de classement actuel est parfois gênant" et que "chacun se féliciterait de le voir rapidement corrigé<sup>2</sup>".

34. La Commission doit évidemment se rendre compte que les représentants scandinaves à la Sixième Commission ne s'étaient pas concertés avec l'orateur. Les gouvernements scandinaves ont soulevé cette question sans l'avoir consulté.

35. Les débats ont été résumés en ces termes dans le rapport de la Sixième Commission: "Certains représentants ont rappelé qu'il fallait d'urgence réviser le classement des agents diplomatiques; ils ont exprimé l'espoir que la Commission pourrait, à sa huitième

session, préparer à l'intention de l'Assemblée générale une proposition concernant cette question, en traitant à part, le cas échéant, le problème du classement<sup>3</sup>."

36. Le PRESIDENT invite la Commission à prendre une décision au sujet de l'article 6, qui ne semble pas prêter à controverse.

37. M. AGO signale que, si la Commission devait décider que tous les chefs de mission appartiendraient à la même classe, l'article 6, tel qu'il est actuellement libellé, ne serait plus pertinent.

38. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, reconnaît qu'il serait peut-être nécessaire de remanier l'article.

39. Le PRESIDENT fait observer que, même si la Commission décide de préconiser la suppression de la classe intermédiaire des ministres plénipotentiaires, il restera une troisième classe, celle des chargés d'affaires.

40. M. YOKOTA serait d'avis d'examiner les articles, et même les paragraphes des articles, séparément, conformément à la procédure déjà adoptée par la Commission.

41. M. KHOMAN estime qu'il serait logique d'examiner les articles 6 à 11 comme un tout. Il partage les vues de M. Ago. Il signale incidemment qu'il préférerait que l'on emploie, dans l'article 6, le terme "statut" au lieu du mot "classe".

42. Il ne pense pas que les chargés d'affaires constituent vraiment une classe bien définie; si les chargés d'affaires temporaires ne sont pas l'exception, il est très rare que des chargés d'affaires soient accrédités.

43. M. AMADO fait observer qu'il existe des chargés d'affaires accrédités en tant que tels. S'il ne fait pas erreur, le Royaume-Uni est représenté à Pékin par un chargé d'affaires.

*Il est décidé de ne pas poursuivre l'examen de l'article 6 avant que la question du classement des chefs de mission n'ait été réglée.*

44. M. VERDROSS déclare, à propos de l'article 7, qu'il lui paraît opportun de remanier le texte, puisque les légats ne sont jamais chefs d'une mission permanente, mais seulement envoyés pour une mission spéciale et individuelle, et, en règle générale, non accrédités auprès des chefs d'Etat.

45. Il se demande s'il serait possible de supprimer la catégorie des ministres plénipotentiaires, reconnue dans le règlement adopté par le Congrès de Vienne.

46. M. BARTOS déclare que la suppression de la catégorie intermédiaire des ministres plénipotentiaires et autres serait parfaitement conforme à la tendance du droit international moderne, et il est favorable, sans réserve, à cette idée. Cette catégorie est une survivance de l'époque où les ambassadeurs étaient considérés comme ayant le droit de traiter directement avec le souverain, alors que les ministres ne l'avaient pas. Ce droit étant depuis longtemps tombé en désuétude, cette catégorie subsidiaire a absolument perdu toute raison d'être.

47. Tout le droit international moderne tend à consacrer la suppression de cette catégorie. Aux termes de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres, et le principe a pour corollaire évident que les représentants diplomatiques des Etats doivent eux aussi avoir le même statut.

<sup>1</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, dixième session, Sixième Commission, 453<sup>ème</sup> séance, par. 13 et 14.

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 18.

<sup>3</sup> *Ibid.*, dixième session, Annexes, point 50 de l'ordre du jour, document A/3028, par. 5.

48. Dès 1918, l'Union soviétique a fait une tentative, infructueuse d'ailleurs, en vue de supprimer la distinction entre les envoyés diplomatiques, lorsqu'elle a établi la classe unique des "représentants plénipotentiaires". Cependant, comme les autres Etats ont classé ces représentants dans la catégorie des chargés d'affaires, l'Union soviétique a dû se conformer à la tradition.

49. Depuis lors, les Etats ont de plus en plus tendance à se faire représenter en général par des ambassadeurs. Indépendamment des Etats qui, tels la Pologne et l'Espagne, arguent de motifs historiques ou juridiques, il faut citer le cas des Etats de l'Amérique latine qui ont décidé, avant la deuxième guerre mondiale, de se faire représenter uniquement par des envoyés ayant le statut d'ambassadeur. En 1942, les puissances alliées contre l'Axe ont pris la même décision. La Suisse, où il n'y avait qu'une seule ambassade, celle de la France (ses missions dans les capitales étrangères étant simplement des légations), vient dernièrement de s'aligner sur les autres pays pour échanger des ambassadeurs.

50. La distinction entre ambassadeurs et ministres plénipotentiaires est purement académique, tout au moins en ce qui concerne les privilèges et immunités accordés par l'Etat accréditaire. C'est ainsi qu'après la première guerre mondiale, les Gouvernements de la Roumanie, de la Turquie et de la Yougoslavie ont été convenus de se faire représenter par des ambassadeurs et non plus par des ministres, comme ils le faisaient auparavant, mais ont en même temps précisé que ces ambassadeurs ne jouiraient pas de privilèges qui ne seraient pas accordés aux ministres des autres Etats accrédités dans leurs capitales respectives. En outre, certains pays, comme la Belgique, ne reconnaissent pas, à des fins purement intérieures, la qualité d'ambassadeur à un agent diplomatique, mais donnent néanmoins le titre d'ambassadeur à leurs représentants dans certains autres pays.

51. Pour aider la Commission à faire table rase de ce qui n'est plus, comme il vient de le montrer, qu'un vestige du passé, M. Bartos votera bien volontiers pour la réforme proposée par le Rapporteur spécial.

52. M. MATINE-DAFTARY déclare qu'avant d'accepter ce qui serait une innovation très importante, il aimerait connaître mieux les difficultés d'application auxquelles a donné lieu le système actuel. On a dit que, conformément au principe de l'égalité des Etats, tous les représentants diplomatiques doivent être rangés dans une seule classe. Cependant, le fait que tous les hommes sont égaux devant la loi ne signifie pas qu'ils doivent précisément traiter d'égal à égal et avoir des relations égales avec tout le monde. Il est inévitable qu'un homme ait des relations plus étroites, et plus importantes pour lui, avec certains de ses semblables qu'avec d'autres, et il semble bien qu'il en soit de même pour les Etats.

53. Si la Commission reconnaît que le souverain n'est plus l'incarnation même du pouvoir, elle doit en bonne logique supprimer le terme "ambassadeur", puisque l'ambassadeur, ayant été jusqu'ici le représentant personnel du souverain, rappelle l'idée du Congrès de Vienne. On pourrait ainsi adopter le terme "représentant plénipotentiaire" pour tous les Etats, si l'on décide de n'avoir qu'une seule classe.

54. Les chargés d'affaires sont uniquement des chefs de mission par intérim, et M. Matine-Daftary est tout prêt à reconnaître qu'ils ne doivent pas constituer une classe à part.

55. M. AMADO signale qu'il existe des chargés d'affaires à titre quasi permanent, par exemple dans les cas où un ambassadeur a été rappelé du fait que les relations entre les deux Etats intéressés se sont tendues. Il reconnaît toutefois que l'on ne peut pas dire des chargés d'affaires qu'ils constituent une classe distincte, puisqu'il y a presque autant de catégories différentes de chargés d'affaires qu'il y a de chargés d'affaires.

56. M. FRANÇOIS estime, lui aussi, que la classe des ministres plénipotentiaires doit être supprimée. La répartition actuelle des chefs de mission en deux grandes catégories, ambassadeurs et ministres plénipotentiaires, entraîne des pratiques discriminatoires contre certains Etats. Au moment du Congrès de Vienne, la distinction se justifiait par la position spéciale dont bénéficiaient les grandes puissances, en droit comme en fait. Même après la première guerre mondiale, lorsque la Belgique a préconisé le maintien du système, on a pu faire valoir que dans certains cas un Etat désirait peut-être établir des relations particulièrement étroites avec certains autres Etats. A l'heure actuelle, cependant, la nomination d'un ambassadeur ne signifie nullement que les relations entre les deux Etats intéressés sont spécialement étroites ou importantes. De plus en plus, on nomme des ambassadeurs là où ils ne s'imposent pas, si bien que les ministres plénipotentiaires se trouvent maintenant dans une position d'infériorité qui les blesse dans leur dignité. Par exemple, ils peuvent prendre rang après les représentants d'Etats qui ont avec l'Etat accréditaire des relations beaucoup moins étroites et moins importantes pour lui, tout simplement parce que ces Etats se font représenter par des "ambassadeurs".

57. On pourrait soutenir que, si deux Etats veulent continuer à échanger des ministres plénipotentiaires plutôt que des ambassadeurs, la Commission n'a aucune raison de les en empêcher ; mais, le plus souvent, il s'agit d'un Etat qui voudrait élever son représentant au rang d'ambassadeur, alors que l'autre Etat n'est pas disposé à prendre la même mesure.

58. L'orateur est donc entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial pour penser que la classe des ministres plénipotentiaires devrait être supprimée, mais le texte de l'article 7 ne permettra pas nécessairement ce résultat. Si le projet de la Commission doit servir de base à un projet de convention, les Etats qui ratifieront celle-ci s'engageront de ce fait à nommer ambassadeurs tous leurs ministres plénipotentiaires. Si le projet de la Commission doit être simplement une sorte de code type, sa publication n'entraînera pas la disparition de la classe des ministres plénipotentiaires et, dans ce cas, il serait préférable de les mentionner à l'article 7 et de ne parler de l'abolition de cette classe que dans le commentaire.

59. M. TOUNKINE dit que, sans aucun doute, la pratique a beaucoup changé depuis le Congrès de Vienne et la Conférence d'Aix-la-Chapelle et qu'en théorie il serait souhaitable de tenir compte de ces changements dans le projet de la Commission. Il voit avec satisfaction que la proposition du Rapporteur spécial procède du principe de l'égalité des Etats. C'est en s'inspirant du même principe que l'Union soviétique, en 1918, a adopté un décret aux termes duquel tous les représentants diplomatiques de l'Etat soviétique s'appelleraient "représentants plénipotentiaires". Il est certain que, d'une façon générale, en particulier depuis la deuxième guerre mondiale, la classe des ministres plénipotentiaires tend à disparaître. En outre, dans la plupart des pays, sinon dans tous, ambassadeurs et ministres bénéficient du même statut.

60. Il n'en reste pas moins que divers Etats continuent à nommer des ministres plénipotentiaires, et M. Tounkine n'est pas sûr que la Commission doive essayer de devancer les événements. L'absence de toute mention des ministres plénipotentiaires amènera sûrement un certain nombre d'Etats à émettre des objections. Quelle que soit la forme que le projet de la Commission doit revêtir, il semble judicieux de ne pas s'exposer inutilement à de telles objections, ce que l'on ferait dans le cas particulier, puisque les ministres plénipotentiaires sont traités exactement comme les ambassadeurs, et les Etats sont libres de nommer soit ambassadeurs soit ministres. La question des classes est donc sans importance et n'enfreint en rien le principe de l'égalité des Etats.
61. M. EL-ERIAN est aussi d'avis que la Commission doit tenir compte des réalités de la vie internationale, en particulier de l'acceptation générale du principe de l'égalité des Etats. Néanmoins, du moment que, dans le régime actuel, tous les Etats ont également le droit de nommer des ministres plénipotentiaires ou des ambassadeurs à leur gré et qu'il n'y a aucune distinction entre les devoirs et les privilèges respectifs des ministres plénipotentiaires et des ambassadeurs, la Commission ne doit pas trop se hâter de modifier ce régime. Avant de se prononcer définitivement, elle devrait en tout cas attendre de connaître les observations formulées par les gouvernements au sujet de son projet initial.
62. M. El-Erian éprouve des doutes quant à la proposition de M. Khoman tendant à remplacer dans l'article 6 les mots "la classe à laquelle doivent appartenir" par les mots "le statut dont doivent bénéficier", étant donné que le statut des chefs de missions diplomatiques est régi par le droit international. C'est en fait exactement de la classe à laquelle ils doivent appartenir que les Etats conviennent.
63. M. HSU partage l'opinion de M. Tounkine : il n'y a aucun inconvénient à maintenir la classe des ministres plénipotentiaires. On a reproché au système actuel de classification d'être contraire au principe de l'égalité des Etats, mais cette critique n'aurait jamais été formulée s'il n'y avait pas eu des abus. Heureusement, ces derniers sont à l'heure actuelle, pour la plupart, du domaine du passé, mais, bien entendu, il serait très souhaitable que la Commission puisse assurer la disparition de ceux qui subsistent et dont la source est le principe de réciprocité.
64. En fait, il convient à certains Etats, notamment aux petits Etats, pour des raisons financières et aussi parce qu'ils manquent de personnel qualifié, de maintenir deux classes de missions diplomatiques à l'étranger.
65. Toutefois, si la majorité de la Commission se prononce en faveur de la proposition de M. Sandström, M. Hsu n'y verra pas d'objection.
66. D'après M. AGO, même s'il existe réellement aujourd'hui une tendance à élever tous les chefs de mission au rang d'ambassadeur, il y a lieu de se demander s'il est de bonne politique pour la Commission de hâter les choses. M. François a clairement exposé les arguments qui militent en faveur de la proposition du Rapporteur spécial. D'autre part, M. Matine-Daftary a rappelé à juste titre que l'égalité des Etats n'est pas le seul élément pertinent et qu'il faut également prendre en considération le fait qu'un Etat n'entretient pas avec tous les Etats des relations d'une intensité égale. Cela peut recommander le maintien de différentes classes de missions diplomatiques.
67. En outre, et c'est un fait que la Commission ne peut négliger, certains Etats sont convenus d'échanger seulement des ministres, alors que les systèmes juridiques en vigueur dans d'autres Etats ne prévoient même pas la nomination d'ambassadeurs. A son avis donc, la Commission n'a pas d'autre choix que de mentionner les ministres plénipotentiaires à l'article 7, mais elle peut dire, dans le commentaire, qu'il serait souhaitable que tous les chefs de mission soient ambassadeurs, si elle estime vraiment qu'il en est ainsi.
68. Sir Gerald FITZMAURICE pense, comme M. Ago et M. Tounkine, que la Commission doit faire état des ministres plénipotentiaires, bien qu'elle puisse, dans le commentaire, signaler aux gouvernements qu'il serait souhaitable de modifier le système actuel de classification. Toutefois, si elle le fait, elle doit préciser que deux questions se posent : premièrement, doit-on continuer à employer les deux titres "ambassadeur" et "ministre plénipotentiaire", et, deuxièmement, une différence de traitement, qui peut paraître désobligeante, doit-elle correspondre à la différence d'appellation. Plusieurs Etats qui, sur le plan international, ont élevé leurs légations au rang d'ambassade, continuent sur le plan national à distinguer entre les ambassadeurs de première classe et les ambassadeurs de deuxième classe, notamment pour les émoluments. Il est donc parfaitement possible d'abolir toute distinction entre ambassadeur et ministre plénipotentiaire dans l'Etat accréditaire et d'en maintenir une dans l'Etat accréditant. Néanmoins, la Commission ne peut faire plus qu'appeler l'attention sur ces points dans le commentaire.
69. M. KHOMAN expose qu'assez souvent les Etats qui viennent d'établir entre eux des relations diplomatiques commencent par échanger des ministres, puis, quand leurs relations se développent, ils les élèvent au rang d'ambassadeur. La Commission ne peut donc, dans son œuvre de codification, passer complètement sous silence l'existence des ministres plénipotentiaires. La différence entre ces derniers et les ambassadeurs est, en tout cas, très faible ; pour ce qui est de l'Organisation des Nations Unies, la seule distinction faite est que les ambassadeurs ont droit au titre d'Excellence. La Commission devrait s'efforcer d'éliminer les différences qui subsistent. Comme sir Gerald l'a indiqué, la question du maintien en usage de deux titres ou de deux termes différents est une autre affaire.
70. M. YOKOTA admet que le principe de l'égalité des Etats est un règle fondamentale du droit international, mais ce n'est pas un principe absolu. Il souffre un grand nombre d'exceptions, même à l'Organisation des Nations Unies, où certains Etats occupent un siège permanent au Conseil de sécurité et jouissent du droit de veto. Pour ce qui est de la question étudiée, la seule conséquence du principe est, de l'avis de M. Yokota, le droit égal pour tous les Etats de convenir, à leur gré, de la classe de leurs agents diplomatiques.
71. Pour ce qui est des classes des agents diplomatiques, il n'existe, en pratique, pas de différence réelle entre les ambassadeurs et les ministres plénipotentiaires quant aux privilèges et immunités, au mode de désignation ou aux fonctions. La différence est purement nominale. M. Yokota penche donc en faveur de la proposition du Rapporteur spécial.
72. En revanche, les chargés d'affaires constituent une classe différente puisqu'ils sont désignés par les ministres des affaires étrangères et accrédités auprès d'eux.
73. M. AMADO estime lui aussi que, de façon générale, c'est seulement en matière de préséance que les

ambassadeurs se distinguent des ministres plénipotentiaires. Il se peut qu'il existe une tendance à grouper les uns et les autres en une seule classe, mais il n'appartient pas plus à la Commission de l'encourager que de la décourager.

74. Parlant en sa qualité de membre de la Commission, le **PRESIDENT** reconnaît que la classe des ministres plénipotentiaires existe toujours et qu'elle répond à un réel besoin, contrairement à celle des ministres résidents, qui, elle, a pratiquement disparu et dont aucun membre de la Commission n'a demandé le maintien.

75. Il est exact qu'entre ambassadeur et ministre plénipotentiaire, la seule différence est d'ordre protocolaire. La tendance à grouper les chefs de mission en une seule classe est certaine, mais, l'Assemblée générale ayant chargé la Commission de procéder à la codification du droit international sur les relations et les immunités diplomatiques, il serait difficile à la Commission d'omettre la classe des ministres plénipotentiaires. Toutefois, elle devra expliquer dans le commentaire que l'on peut constater, en pratique, une tendance à réunir les deux premières classes déterminées par le règlement adopté en 1815 par le Congrès de Vienne (A/CN.4/98, par. 22) en une seule classe d'agents diplomatiques.

76. A la prochaine session, lorsqu'elle aura pris connaissance des observations que son projet aura suscitées de la part des gouvernements, la Commission pourra prendre une décision définitive. Si les gouvernements se prononcent pour la suppression de la classe des ministres plénipotentiaires, elle pourra modifier son projet en conséquence.

77. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, a été impressionné par les arguments de M. François, qui ont été approuvés par d'autres membres de la Commission. Les ministres plénipotentiaires existent et existeront encore pendant un certain temps. Ce fait l'amène à penser qu'au lieu de suivre dans son projet les travaux de la Société des Nations, il aurait pu recommander, non pas la suppression d'une classe, mais la suppression de toute distinction de préséance entre les deux classes.

78. M. Sandström s'efforcera de présenter à la Commission, lors de sa prochaine séance, un nouveau texte établi sur cette base.

79. M. EDMONDS pense que tous les membres de la Commission admettent que l'on ne peut négliger les différences qui existent entre ambassadeurs et ministres plénipotentiaires et que celles-ci sont justifiées au moins en ce qui concerne les dispositions d'ordre intérieur prises par l'Etat accréditant. Il n'est pas convaincu que les pouvoirs et les devoirs des deux classes soient identiques. Quoi qu'il en soit, la Commission ne doit pas aller jusqu'à supprimer toute mention de l'une de ces classes.

80. M. GARCIA AMADOR expose que les Etats de l'Amérique latine ont nommé des ambassadeurs à la place d'un grand nombre de leurs ministres plénipotentiaires, conformément à la tendance générale, mais que, ce faisant, ils se sont créés toutes sortes de difficultés. La généralisation de cette pratique entraînerait des difficultés encore plus grandes. La Commission doit donc tenir compte des réalités et décider de maintenir la classe des ministres plénipotentiaires en tant que classe distincte.

La séance est levée à 13 heures.

## 391ème SEANCE

Lundi 6 mai 1957, à 15 heures.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

### Constitution d'un comité de rédaction

1. Le **PRESIDENT** propose que le Comité de rédaction, dont la Commission a déjà approuvé la création en principe, soit composé de la façon suivante: M. Pal, président, sir Gerald Fitzmaurice, M. García Amador, M. François, M. Sandström et M. Tonkine.

*Il en est ainsi décidé.*

2. Le **PRESIDENT** pense qu'il serait souhaitable que le Comité de rédaction se mette au travail le plus vite possible.

### Relations et immunités diplomatiques (A/CN.4/91, A/CN.4/98) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

#### EXAMEN DU PROJET DE CODIFICATION DU DROIT RELATIF AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES (A/CN.4/91) [suite]

#### ARTICLES 6 À 11 (suite)

3. Le **PRESIDENT** invite le Rapporteur spécial à faire connaître à la Commission le résultat de l'étude qu'il s'était engagé à entreprendre, à la fin de la 390ème séance.

4. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, rappelle qu'à ce moment-là il a émis l'idée que, pour échapper aux difficultés que les débats avaient fait apparaître en ce qui concerne le classement des chefs de mission, une solution pouvait être envisagée qui, laissant tels qu'ils sont dans le règlement adopté le 19 mars 1815 par le Congrès de Vienne (A/CN.4/98, par. 22) les différents titres que portent les différents chefs de mission, consisterait à régler l'ordre de préséance. Pour matérialiser cette idée, il a élaboré le texte suivant, destiné à remplacer les articles 6 à 9:

#### "Article 6

"Les Etats accréditant et accréditaire se mettent d'accord sur le titre à donner aux chefs de leurs missions.

#### "Article 7

"1. Les ambassadeurs, (légats ou) nonces, envoyés, ministres, ministres résidents ou autres accrédités auprès des chefs d'Etat prendront rang avant les chargés d'affaires accrédités auprès des ministres chargés des affaires étrangères, et entre eux d'après la date de notification officielle de leur arrivée.

"2. Le fait qu'à la suite d'un événement ou l'autre une lettre de créance est changée n'affecte pas l'ordre ainsi établi.

"3. Le présent règlement n'apportera aucune innovation relativement aux représentants du pape.

"4. Les liens de parenté ou d'alliance de famille entre les cours ne donnent aucun rang à leurs employés diplomatiques. Il en est de même des alliances politiques."

5. Ce texte ne saurait cependant être considéré comme une proposition, parce qu'il ne pourrait être, lui non