

Document:-  
**A/CN.4/SR.411**

**Compte rendu analytique de la 411e 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>)*

## 411ème SEANCE

Mercredi 5 juin 1957, à 9 h. 30.

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 24 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner le quatrième alinéa du texte présenté par M. Yokota (410ème séance, par. 42).

2. Il lui semble tout à fait conforme à la pratique courante que les domestiques privés ressortissants de l'Etat accréditant, à la différence de ceux qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire, soient exemptés des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leur service; or, il ne semble pas que l'article 22 le prévoie.

*Le quatrième alinéa du texte proposé par M. Yokota est adopté en principe, étant entendu que le Comité de rédaction examinera le meilleur moyen de l'incorporer à l'article 24.*

3. Le PRESIDENT prie la Commission de passer à l'étude de la version remaniée proposée par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 5 de l'article 24, qui est ainsi libellé:

"Le bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques peut être refusé à une personne qui n'est pas portée sur la liste remise au ministère des affaires étrangères, à moins qu'elle n'ait été agréée ou qu'il ne s'agisse d'une omission manifeste."

4. M. SANDSTROM, rapporteur général, expose qu'il a modifié son texte initial (A/CN.4/91) pour que la règle puisse être appliquée de façon moins stricte.

5. Il rappelle que la Commission avait décidé, à la 386ème séance, d'ajourner la suite du débat consacré au paragraphe 2 de l'article 3, jusqu'au moment où l'article 24 viendrait en discussion. La Commission peut maintenant examiner utilement l'ensemble de la question des listes.

6. M. PAL demande s'il n'y a pas, dans une certaine mesure, contradiction entre le paragraphe 5 de l'article 24, soit sous sa forme primitive, soit sous sa forme remaniée, et le paragraphe 1 de l'article 25, qui dispose que l'agent diplomatique jouit des privilèges et immunités diplomatiques à partir du moment où il se présente à la frontière de l'Etat accréditaire. En effet, la liste mentionnée au paragraphe 5 de l'article 24 peut n'être remise au ministère des affaires étrangères qu'un certain temps après.

7. Il ajoute que le paragraphe devrait peut-être faire l'objet d'un article séparé, qui traiterait aussi de la valeur probante de la liste. A ce sujet, M. Pal fait allusion à l'affaire *Engelke c. Musmann*<sup>1</sup>, dans laquelle la Chambre des lords a annulé une décision de la

Cour d'appel relative à la question de cette valeur probante.

8. M. VERDROSS pense qu'il n'est pas de pratique normale de porter les noms du personnel de service sur la liste diplomatique.

9. Le PRESIDENT fait observer que la liste mentionnée au paragraphe 5 de l'article 24 n'est pas la liste diplomatique qui est dressée, publiée et tenue à jour par le ministère des affaires étrangères, mais une liste communiquée pour information au ministère des affaires étrangères par les missions diplomatiques.

10. M. TOUNKINE est d'avis que l'ensemble de la question est extrêmement complexe. Le cas peut se présenter d'une personne demandant, et obtenant, un visa d'entrée. Cette personne jouira des immunités, mais son nom peut ne pas être ajouté à la liste avant plusieurs semaines.

11. Ainsi, pour qu'une personne ait droit aux privilèges et immunités diplomatiques, il ne suffit certainement pas que son nom soit porté sur une liste et que la liste soit communiquée au ministère des affaires étrangères: la liste doit d'abord être agréée par ce dernier. Le Comité de rédaction, agissant conformément aux décisions prises par la Commission, a déjà adopté le texte suivant pour le paragraphe 1 de l'article 4 bis:

"L'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel de la mission est *persona non grata* ou non acceptable. Dans ce cas, cette personne est rappelée."

et la Commission ne doit pas perdre de vue cette disposition.

12. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, sait, pour l'avoir lui-même constaté, qu'aux Etats-Unis d'Amérique et dans d'autres pays, il y a plusieurs sortes de listes. Toutefois, la seule liste qui soit valable pour l'octroi des privilèges et immunités diplomatiques est celle que le chef de la mission remet au ministère des affaires étrangères, et seulement lorsqu'elle a été acceptée par ce dernier. De plus, il y a la liste diplomatique, qui est publiée. Aux Etats-Unis, cette liste est utilisée, par exemple, par les magasins qui veulent savoir s'ils doivent déduire à quelqu'un le montant d'une taxe à laquelle les agents diplomatiques ne sont pas assujettis, mais M. Liang doute qu'elle ait une valeur officielle en ce qui concerne les privilèges et immunités diplomatiques. La "liste bleue" du Département d'Etat des Etats-Unis donne les noms des membres des missions diplomatiques étrangères. (A l'époque où M. Liang occupait un poste à la légation de Chine à Washington, il y avait, dans le personnel de cette légation, un fonctionnaire appelé "le chancelier"; en fait, c'était simplement un employé de bureau, mais son nom figurait sur la "liste bleue". Il était entendu qu'il n'avait pas droit aux privilèges et immunités accordés au personnel diplomatique proprement dit.) Enfin, il y a souvent une autre liste, qui contient les noms du personnel domestique ou de service.

13. M. SPIROPOULOS pense que, d'une façon générale, les membres de la Commission sont d'accord pour admettre qu'aucune des listes mentionnées par le Secrétaire, même celle qui est remise au ministère des affaires étrangères, ne prouve de façon décisive que toutes les personnes dont le nom y figure, et elles seulement, ont droit aux privilèges et immunités diplo-

<sup>1</sup> *Law Reports* [1928] A.C.433.

matiques. La mention du nom d'une personne sur la liste doit au plus faire présumer qu'elle a droit aux privilèges et immunités diplomatiques, et c'est ainsi que l'on envisage les choses dans la pratique. Il se demande donc si la Commission ne devrait pas renoncer complètement à l'idée que la présence du nom d'une personne sur la liste est un critère qui permet de décider si elle a droit aux privilèges et immunités.

14. Le PRESIDENT pense que la question peut en tout cas être traitée dans le commentaire.

15. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, fait observer que deux questions se posent : premièrement, la Commission doit-elle dire que la remise d'une liste est obligatoire, et, deuxièmement, quels sont les conséquences et les effets de la non-inscription d'une personne sur la liste ? Pour ce qui est de la première question, il a pensé qu'il était de l'intérêt de l'Etat accréditaire de connaître les noms de toutes les personnes pour lesquelles les privilèges et immunités diplomatiques peuvent être demandés le cas échéant. Pour la seconde, il reconnaît que la liste ne peut pas être considérée comme une preuve décisive du droit aux privilèges et immunités diplomatiques, mais il pensait que cela résultait clairement de son texte remanié.

16. M. EL-ERIAN éprouve les mêmes doutes que M. TOUNKINE. Il n'est pas souhaitable, à son avis, de faire dépendre la solution d'une question de droit d'une simple formalité au sujet de laquelle, de surcroît, la pratique des Etats est loin d'être uniforme. Il est d'avis que le paragraphe 5 de l'article 24 devrait être complètement supprimé.

17. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, retire le paragraphe 5 de l'article 24, puisque la majorité de la Commission semble préférer cette solution.

18. M. PADILLA NERVO ne voit pas d'objection au retrait du paragraphe 5 de l'article 24, mais il faudrait que le projet contienne, peut-être à l'article 25, une disposition correspondant à l'article 11 du projet de la Harvard Law School, qui est ainsi rédigé :

“L'Etat accréditant doit remettre à l'Etat accréditaire, sur sa demande, une liste des membres de sa mission, des personnes de leur famille et des membres du personnel administratif et du personnel de service<sup>2</sup>.”

19. Bien que de telles listes ne puissent pas constituer une preuve décisive du droit aux privilèges et immunités diplomatiques, elles sont d'une grande utilité pratique pour l'Etat accréditaire, parce qu'elles lui permettent de savoir, par exemple, si tel ou tel membre du personnel de la mission, recruté sur place, n'est plus employé par elle et n'a donc plus droit aux privilèges et immunités diplomatiques dont il a pu bénéficier, ou si un membre de la mission vient d'être rejoint par quelqu'un de sa famille dont, autrement, l'Etat accréditaire ignorerait l'arrivée — du moins lorsque aucun visa d'entrée n'est requis.

20. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, indique que, dans son esprit, le paragraphe 2 de l'article 3 de son projet correspond à l'article 11 du projet de Harvard. Toutefois, il semble que la plupart des membres de la Commission soient d'avis de reléguer toute mention des listes officielles dans le commentaire.

21. M. TOUNKINE serait personnellement partisan de cette solution, puisque la question relève du protocole plutôt que du droit international.

22. M. MATINE-DAFTARY pense, comme M. Padilla Nervo, qu'une disposition semblable à l'article 11 du projet de Harvard devrait figurer dans les articles.

23. Le PRESIDENT propose de laisser au Comité de rédaction le soin de présenter des propositions quant à la question de savoir si la substance du paragraphe 2 de l'article 3, qui correspond à l'article 11 du projet de Harvard, doit être insérée dans les articles ou dans le commentaire, et sous quelle forme elle doit l'être.

*Il en est ainsi décidé.*

24. Le PRESIDENT appelle l'attention de la Commission sur une proposition de M. El-Erian tendant à insérer à l'article 24 un paragraphe nouveau, rédigé comme suit :

“L'Etat accréditaire peut, à tout moment, déclarer qu'il a des objections à formuler à l'égard d'un membre du personnel administratif ou du personnel de service d'une mission, sans être obligé de les indiquer. Dans ce cas, l'Etat accréditant doit mettre fin aux rapports de cette personne avec sa mission.”

25. Toutefois, il se demande si cette question n'est pas déjà réglée par le texte que le Comité de rédaction a adopté pour le paragraphe 1 de l'article 4 *bis*.

26. M. EL-ERIAN reconnaît que l'on peut considérer que le paragraphe premier de l'article 4 *bis* vise le personnel administratif et le personnel de service, mais comme la section I du projet est presque entièrement consacrée aux chefs de mission et au personnel diplomatique proprement dit, et que le personnel administratif et le personnel de service ne sont jamais mentionnés avant l'article 24, il craint que ce texte ne soit pas interprété de cette manière. Il serait donc plus sûr de ne laisser aucun doute à cet égard à l'article 24. Toutefois, il n'insiste pas pour que son amendement soit pris en considération et il est disposé à s'en remettre sur ce point au Comité de rédaction.

27. M. SPIROPOULOS partage les craintes de M. El-Erian, au moins en ce qui concerne le personnel de service, mais il serait plus approprié, pense-t-il, de régler la question en spécifiant dans le commentaire relatif à l'article 4 *bis* que ce texte vise le personnel administratif et le personnel de service aussi bien que le personnel diplomatique proprement dit.

28. Le Comité de rédaction pourrait également voir s'il ne devrait pas insérer les mots “sans être tenu d'en indiquer la raison” dans le texte qu'il a approuvé pour l'article 4 *bis*, car le droit international permet à un Etat d'inviter un étranger à quitter son territoire sans lui faire connaître les motifs de sa décision.

29. M. TOUNKINE pense comme M. El-Erian : on ne considérera pas nécessairement que l'article 4 *bis*, sous la forme adoptée par le Comité de rédaction, vise le personnel administratif et le personnel de service. Toutefois, il serait préférable de modifier le texte de cet article et de dire “ou tout autre membre du personnel diplomatique, administratif, technique ou de service de la mission”, par exemple, au lieu de “ou tout autre membre du personnel de la mission”.

30. La dernière phrase du texte proposé par M. El-Erian soulève une autre question, qui n'est peut-être pas réglée par le texte de l'article 4 *bis*. Le

<sup>2</sup> Harvard Law School, *Research in International Law, I Diplomatic Privileges and Immunities*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 21.

Comité de rédaction a estimé que l'on pouvait interpréter la phrase "dans ce cas, cette personne est rappelee" comme s'appliquant à toutes les éventualités, y compris par extension, au cas où l'intéressé n'est pas ressortissant de l'Etat accréditant. Toutefois, il serait peut-être préférable d'ajouter une clause telle que "ou bien il est mis fin à ses relations avec la mission".

31. La Commission devrait donc prier le Comité de rédaction de réexaminer l'article 4 *bis* en tenant compte des différentes questions qui ont été soulevées à propos de l'amendement de M. El-Erian.

*Il en est ainsi décidé.*

#### ARTICLE 25

32. Répondant à une question du PRESIDENT, M. SANDSTROM, rapporteur spécial, expose qu'à l'article 25, c'est à dessein qu'il n'a traité que la question de la fin des fonctions de l'agent diplomatique dans l'Etat accréditaire, et non pas la fin d'une mission en tant que telle. Il est difficile de séparer les deux questions, mais il n'a pas perdu l'espoir de parvenir à rédiger un texte réglant la seconde question, comme cela a été suggéré au cours des débats.

33. Pour M. BARTOS, il serait peut-être préférable, au paragraphe 1, de remplacer les mots "à partir du moment où elle se présente à la frontière de l'Etat accréditaire" par les mots "à partir du moment où elle entre sur le territoire où l'Etat accréditaire exerce sa juridiction".

34. Il semble résulter de la première phrase du paragraphe 2 que tous les membres des missions diplomatiques, y compris le personnel diplomatique proprement dit, perdront entièrement leur immunité pour les actes qui n'ont pas été accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, dès que ces fonctions prendront fin. M. Bartos ne sait si telle est véritablement l'intention du Rapporteur spécial. A cet égard, un problème particulièrement important est constitué par la situation des agents diplomatiques d'un Etat où s'est produit un changement de gouvernement, pendant la période précédant la reconnaissance du nouveau gouvernement par l'Etat accréditaire, lorsque ce nouveau gouvernement envoie d'autres agents diplomatiques pour les remplacer.

35. M. MATINE-DAFTARY demande, au sujet de la deuxième question soulevée par M. Bartos, si le Rapporteur spécial pourrait accepter de remplacer les mots "dans ses fonctions" par les mots "au cours de l'exercice de ses fonctions". Il s'agit en fait de décider si l'immunité diplomatique peut être entièrement assimilée à l'immunité parlementaire à cet égard.

36. M. VERDROSS fait observer que, sous sa forme actuelle, l'article 25 ne peut viser que les membres du personnel officiel de la mission. Il est évident que les domestiques privés ne jouissent de privilèges et immunités que pendant la durée de leur contrat de travail.

37. Selon M. SPIROPOULOS, il ne faut pas aborder du tout le cas des domestiques privés. Puisque la Commission a donné à l'Etat accréditaire le pouvoir discrétionnaire de fixer les privilèges et immunités qu'il leur accordera, il est logique de le laisser également libre de fixer le moment où ceux-ci commenceront et prendront fin.

38. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, précise, à l'intention de M. Bartos et de M. Matine-Daftary,

qu'à son avis l'immunité ne doit subsister que pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions diplomatiques. La question, évoquée par M. Bartos, des effets possibles d'un changement de gouvernement peut être négligée, puisqu'en pratique le facteur décisif sera la reconnaissance ou la non-reconnaissance du nouveau gouvernement de l'Etat accréditant et de ses actes par l'Etat accréditaire.

39. Répondant à M. Verdross, il dit qu'il lui semble inutile de mentionner les domestiques privés à l'article 25, parce qu'ils ne peuvent être considérés comme tels que pendant la durée de leur engagement.

40. Parlant en qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT signale, à l'intention du Comité de rédaction, qu'il serait souhaitable de remplacer les mots "même en cas de guerre" par les mots "même en cas de conflit armé".

41. Sir Gerald FITZMAURICE demande s'il ne serait pas opportun d'insérer à l'article 25 une disposition semblable à l'article 30 du projet de Harvard, qui est ainsi rédigé :

"Au décès d'un ressortissant d'un Etat accréditant qui est membre d'une mission, d'une personne de sa famille ou d'un membre du personnel administratif ou du personnel de service, l'Etat accréditaire autorisera l'enlèvement des meubles corporels appartenant à cette personne sans aucune condition ou restriction autre que celles auxquelles aurait été soumis l'enlèvement de ces biens par le *de cuius* au moment de son décès, et il ne percevra aucun impôt sur l'enlèvement ou la transmission des biens ainsi enlevés<sup>3</sup>."

42. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, avait l'intention de demander à la Commission si elle jugeait nécessaire une telle disposition. A son avis, ce point est réglé implicitement par les paragraphes 2 et 3 de l'article 25, mais il ne verrait pas d'objection à le régler explicitement.

43. M. PAL pense, comme sir Gerald Fitzmaurice, que le projet devrait contenir une disposition du genre de celle qui vient d'être suggérée. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 25 ne lui paraissent pas régler complètement la question. Il y a lieu de noter que l'article 24 de la Convention de La Havane<sup>4</sup> prévoit également le cas du décès d'un agent diplomatique, bien qu'il le fasse de façon assez imprécise.

44. Sir Gerald FITZMAURICE propose de demander au Comité de rédaction de présenter à la Commission un texte approprié, puisque le Rapporteur spécial ne voit pas d'objection à l'insertion d'une disposition semblable à celle qu'il a suggérée.

45. Le PRESIDENT pense que l'ensemble de l'article 25 devrait être renvoyé au Comité de rédaction pour qu'il l'examine à la lumière des diverses observations formulées.

*Il en est ainsi décidé.*

#### ARTICLE 26

46. M. GARCIA AMADOR éprouve quelques doutes quant à la question de savoir si l'article 26 doit figurer dans un projet consacré aux relations et immunités diplomatiques. Toutefois, si l'on doit maintenir cet

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 25.

<sup>4</sup> Convention relative aux fonctionnaires diplomatiques, signée à La Havane le 20 février 1928. Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, n° 3581, p. 284.

article, il conviendrait de le rédiger en termes positifs et non sous une forme négative et de lui donner, par exemple, la teneur suivante :

“L'enfant d'une personne mise au bénéfice des privilèges diplomatiques aura la nationalité de l'Etat accréditant même s'il est né sur le territoire de l'Etat accréditaire.”

47. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, reconnaît que le texte actuel prête à certaines objections. Notamment, en disant que l'Etat accréditaire “n'imposera pas” sa nationalité, il semble négliger le fait que la nationalité d'origine n'est pas attribuée par un acte arbitraire de l'Etat intéressé, mais par sa législation.

48. M. BARTOS estime que le texte ne prévoit pas tous les cas qui se présentent dans la pratique. Il ne suffit pas de dire que l'Etat accréditaire ne doit pas imposer sa nationalité uniquement à raison de la naissance de l'enfant sur son territoire; certains pays de *jus soli* prescrivent que les enfants nés d'étrangers sur leurs territoires doivent y avoir leur résidence habituelle pendant un certain nombre d'années, d'ordinaire pendant toute la durée de leur minorité, pour pouvoir conserver la nationalité qu'ils ont du fait des circonstances de leur naissance. L'enfant d'un agent diplomatique étranger peut se trouver dans cette situation: l'Etat accréditaire n'imposera pas sa nationalité “seulement” à raison de la naissance de l'enfant sur son territoire, mais le résultat sera le même.

49. M. TOUNKINE est entièrement de l'avis de M. Bartos, et le Comité de rédaction devrait tenir compte de cette observation.

50. Un autre point dont il y a lieu de tenir compte est que l'article, sous sa forme actuelle, s'applique également aux ressortissants de l'Etat accréditaire, puisque la Commission a décidé de leur accorder certains privilèges et immunités. Toutefois, ils ne doivent évidemment pas être régis par les dispositions de l'article, qu'il faut rédiger de manière à viser uniquement les ressortissants de l'Etat accréditant.

51. M. SPIROPOULOS pense comme M. Bartos. Il est également d'accord quant au fond avec M. Tounkine, bien qu'il lui paraisse préférable de parler des “ressortissants d'Etats autres que l'Etat accréditaire” plutôt que des “ressortissants de l'Etat accréditant”, puisque la personne en question peut venir d'un Etat tiers. Enfin, le Comité de rédaction doit prendre soin de ne pas exclure les cas d'acquisition de la nationalité de l'Etat accréditaire par voie d'option.

52. M. EL-ERIAN fait valoir, en ce qui concerne le dernier point mentionné par M. Spiropoulos, que l'article 26 vise seulement la nationalité attribuée *jure soli* au moment de la naissance, et non pas la nationalité acquise ultérieurement. L'article signifie uniquement que, dans le cas des agents diplomatiques, le principe du *jus soli* ne doit pas s'appliquer de façon automatique. Dans certains pays de *jus soli*, tels que les Etats-Unis d'Amérique, le principe ne s'applique pas automatiquement dans tous les cas, puisque l'on prend en considération le fait que l'intéressé est ou non soumis à la juridiction du pays. Pour les pays où le lieu de naissance est le seul critère, l'article est indispensable.

53. Le PRESIDENT propose de renvoyer l'article 26 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine à la lumière des diverses observations qui ont été présentées.

*Il en est ainsi décidé.*

#### ARTICLE 27

54. Le PRESIDENT prie M. Padilla Nervo de présenter l'amendement à l'article 27 du projet du Rapporteur spécial qu'il a déposé en commun avec M. García Amador.

55. M. PADILLA NERVO présente le texte ci-après, qui est destiné à remplacer le texte actuel de l'article 27 :

“1. Les fonctionnaires diplomatiques ont le devoir de se comporter d'une manière compatible avec l'ordre intérieur de l'Etat accréditaire, de se conformer à ses lois et règlements lorsqu'ils n'en sont pas exemptés par les présentes dispositions et, en particulier, de ne pas intervenir dans la politique intérieure ou extérieure de ce pays.

“2. Toutes les affaires officielles dont une mission diplomatique est chargée par son gouvernement devront être traitées avec le ministère des affaires étrangères ou par son intermédiaire.

“3. Les locaux de la mission devront être utilisés seulement pour l'exercice des fonctions que les dispositions du présent texte ou les autres règles applicables du droit international général, et, le cas échéant, les conventions particulières en vigueur entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire, reconnaissent comme normales et légitimes.”

56. Le paragraphe 1 de l'amendement commun s'inspire du texte du Rapporteur spécial. Toutefois, le membre de phrase “nonobstant les privilèges et immunités diplomatiques” a été supprimé, car son sens précis est difficile à saisir et il pourrait même avoir des effets défavorables. Les privilèges et immunités des agents diplomatiques, d'une part, et leurs devoirs, de l'autre, constituent deux catégories juridiques distinctes. Les devoirs de l'agent diplomatique, qui sont essentiellement de se conformer à la législation de l'Etat accréditaire, existent indépendamment de ses droits, et non pas seulement à titre de contrepartie des privilèges et immunités que cette législation lui accorde. Le membre de phrase en question pourrait donner l'impression que les deux catégories a le pas sur l'autre et que, dans les cas douteux ou dans les cas limites, les privilèges et immunités doivent l'emporter sur les devoirs, ce qui n'est évidemment pas le cas.

57. La clause “et pourvu qu'ils ne fassent pas obstacle à l'exercice de ses fonctions” a également été omise à la fin du paragraphe, parce qu'elle ne paraît pas justifiée et qu'elle ouvrirait la porte aux abus. Pour M. Padilla Nervo, du point de vue juridique, les agents diplomatiques sont tenus, en principe, de se conformer à toutes les lois de l'Etat accréditaire, exception faite uniquement des dispositions incompatibles avec un privilège ou une immunité reconnus par le droit international. En d'autres termes, les seules exceptions sont d'ordre juridique. Or, on pourrait conclure de la dernière clause du projet du Rapporteur spécial qu'il y a également des cas où l'agent diplomatique peut décider en toute liberté de ne pas se conformer à la législation de l'Etat accréditaire, s'il estime qu'elle peut faire obstacle à l'exercice de ses fonctions. C'est là un principe antijuridique.

58. En revanche, il a été ajouté au paragraphe une clause qui s'inspire de l'article 12 de la Convention de La Havane<sup>5</sup> et qui énonce l'obligation de ne pas intervenir dans la politique intérieure ou extérieure de l'Etat accréditaire. Cette non-intervention est indiscutablement l'un des devoirs élémentaires des Etats. Et comme l'in-

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 280.

tervention injustifiée de la part des Etats se produit normalement par l'intermédiaire de leurs représentants diplomatiques, il serait surprenant qu'une codification des devoirs des agents diplomatiques ne mentionne pas ce devoir, qui est fondamental, bien qu'il soit peut-être évident. Le mot "intervenir", qu'il préfère aux mots "to interfere" ("s'ingérer"), employés dans la traduction anglaise, doit être entendu comme visant l'intervention illégitime, au sens tout à fait habituel que l'expression a en droit international. Ce mot ne s'applique naturellement pas aux représentations légitimes, qui font normalement partie de la fonction diplomatique.

59. La question qui fait l'objet du paragraphe 2 a déjà été assez longuement discutée par la Commission (393ème séance, par. 73 à 84), et il lui suffira de dire que, d'une façon générale, la disposition correspond à la coutume normale. Certes, de nombreuses exceptions lui sont apportées dans la pratique, mais il n'en convient pas moins de formuler le principe général. En tout cas, les exceptions ne sauraient causer de difficultés, puisque l'Etat accréditaire a l'obligation non seulement de ne gêner en rien l'action de la mission, mais de l'aider effectivement à établir les relations nécessaires avec les autorités auxquelles elle doit s'adresser lorsqu'il y a lieu.

60. Comme M. Tounkine l'a fait observer (393ème séance, par. 76), la véritable règle est que l'Etat accréditaire est fondé, en vertu des dispositions du droit international, à désigner les organes de son gouvernement qui sont chargés des relations diplomatiques. Toutefois, M. Padilla Nervo préfère sa formule, qui énonce la pratique ordinaire de façon plus simple. Bien que l'on puisse soutenir que la règle en question serait mieux à sa place dans un traité de droit diplomatique que dans une codification des relations et immunités diplomatiques, ce n'est pas une raison suffisante pour exclure une règle qui est utile et qui peut contribuer à éviter des difficultés et des abus dans la pratique. Il y a lieu de noter que la règle figure également dans la Convention de La Havane (article 13<sup>6</sup>).

61. Le principe formulé au paragraphe 3 est une condamnation indirecte de l'utilisation abusive des locaux des missions. Ainsi qu'il l'a déjà signalé (395ème séance, par. 22), la question se rattache étroitement au principe de l'inviolabilité de ces locaux, qui est énoncé à l'article 12. Comme on le sait, la Commission a décidé à cet égard — et M. Padilla Nervo a voté avec la majorité — de ne pas prévoir d'exceptions au principe de l'inviolabilité, donnant ainsi à entendre que même l'utilisation abusive des locaux de la mission, et quelle que soit la gravité de l'abus, n'autorise pas juridiquement les autorités de l'Etat accréditaire à y pénétrer. Malheureusement, en raison de la suppression de toute mention des exceptions au principe, rien n'indique plus dans le texte, même indirectement, que les locaux ne doivent pas être utilisés d'une façon arbitraire ou sans aucune restriction. Le but du paragraphe 3 de son amendement est de remédier à cette omission.

62. Il s'est révélé difficile de trouver une clause plus claire et plus précise que les mots: "devront être utilisés seulement pour l'exercice des fonctions que les dispositions... reconnaissent comme normales et légitimes", en raison de l'impossibilité d'énumérer toutes les utilisations permises ou exclues par l'expression "fonctions normales et légitimes"; toutefois, le reste de la phrase vise à préciser le sens de ces mots. Par fonctions "normales et légitimes", il faut entendre les fonctions conformes aux dispositions du projet et aux autres règles

du droit international général. En ce qui concerne les premières, M. Padilla Nervo a pensé en particulier au projet d'article définissant la fonction diplomatique que le Rapporteur spécial a été prié de rédiger et qui fournira certains critères permettant d'apprécier si l'utilisation des locaux de la mission est normale. D'autres règles du droit international commun éclairciront peut-être ce point. Les auteurs de l'amendement emploient l'expression "droit international général" au sens que lui donne M. Verdross dans son traité<sup>7</sup>, c'est-à-dire par opposition au droit international particulier, qui dérive de conventions particulières.

63. Enfin, M. Padilla Nervo tient à indiquer brièvement la raison d'être de la clause: "les conventions particulières en vigueur entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire", qui figure au paragraphe 3. La Commission a décidé, à juste titre, de ne pas traiter la question de l'asile dans le projet, et il faut se conformer à cette décision. Toutefois, en énonçant la règle selon laquelle les locaux de la mission devront être utilisés seulement pour l'exercice des fonctions normales et légitimes de cette dernière, il est impossible de ne pas faire allusion à certaines conventions particulières où il est stipulé que l'asile diplomatique fait partie des utilisations légitimes des locaux de la mission. Bien entendu, on peut soutenir qu'il n'est pas nécessaire de mentionner les conventions particulières, puisque le silence du texte à leur égard ne saurait porter atteinte à leur validité entre les parties contractantes. Cependant, réserve faite de la décision qui pourra être prise touchant la question de l'asile, il est indispensable de mentionner qu'il existe une autre utilisation légitime des locaux de la mission, que reconnaissent les pays signataires de conventions relatives à l'asile diplomatique. L'omission de cette mention pourrait être mal interprétée dans ces pays, parmi lesquels figurent de nombreux Etats de l'Amérique latine.

64. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, donne lecture du projet d'article ci-après, relatif à la fonction diplomatique, qu'il a l'intention de communiquer au Comité de rédaction avant de le soumettre à la Commission:

"Les fonctions de la mission diplomatique consistent entre autres à:

"1. S'informer par tous les moyens licites des conditions et du développement de l'Etat accréditaire et faire rapport sur eux à son gouvernement;

"2. Protéger les intérêts de son pays et de ses ressortissants dans l'Etat accréditaire;

"3. Négocier, sous la direction de son gouvernement, avec le gouvernement de l'Etat accréditaire ou ses mandataires sur les questions intéressant les relations entre les deux pays qui nécessitent un accord."

L'article est rédigé en termes très généraux parce qu'il n'est guère possible d'entrer dans les détails.

65. Faisant allusion aux différences qui séparent son projet d'article 27 et l'amendement commun de M. Padilla Nervo et de M. García Amador (par. 55 ci-dessus), M. Sandström précise qu'il n'avait pas l'intention, en employant les mots "nonobstant les privilèges et immunités diplomatiques", de donner à entendre que les devoirs de l'agent diplomatique sont la simple contrepartie de ses privilèges et immunités. Il les a insérés dans le texte uniquement pour rappeler, ce qui n'est pas inutile, que la jouissance des privilèges et immunités ne

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Alfred Verdross, *Völkerrecht*, Vienne. Springer-Verlag, édit., 1955, 3ème éd.

met pas l'agent diplomatique au-dessus de la loi, mais au contraire lui donne le devoir de la respecter plus attentivement.

66. Les mots "pourvu qu'ils ne fassent pas obstacle à l'exercice de ses fonctions" visent à souligner que l'agent diplomatique peut s'acquitter de ses devoirs à l'égard de l'Etat qui l'a accrédité dans la mesure où il lui est possible de le faire sans contrevenir aux lois de l'Etat auprès duquel il est accrédité.

67. M. Sandström a décidé de ne pas faire figurer dans son projet de disposition relative à la question délicate de la non-intervention dans la politique intérieure ou extérieure de l'Etat accréditaire, bien qu'une telle disposition figure dans la Convention de La Havane, parce qu'il craignait des erreurs d'interprétation, et aussi parce que, sauf en des cas très rares, les agents diplomatiques n'interviennent que sur instructions de leur gouvernement.

68. La question traitée au paragraphe 2 de l'amendement commun a déjà fait l'objet d'un échange de vues au cours duquel il a été signalé que, pour bien des questions, il était préférable que les agents diplomatiques s'adressent aux services spécialement compétents (393ème séance, par. 81). M. Sandström suppose que les auteurs de l'amendement commun pensaient à ces exceptions lorsqu'ils ont limité la portée de la disposition aux "affaires officielles". Toutefois, l'expression manque de précision: toutes les affaires d'une mission peuvent être considérées comme officielles. C'est en réalité pour les affaires éminemment politiques que l'agent diplomatique doit s'adresser uniquement au ministère des affaires étrangères. Si l'on peut trouver une expression qui convienne mieux, le paragraphe ne soulèvera pas d'objection de sa part.

69. Il lui est moins difficile d'accepter le paragraphe 3, qui est rédigé en termes très généraux, mais qui est conforme au droit international.

70. M. KHOMAN juge l'amendement commun parfaitement acceptable, sous réserve de quelques modifications de rédaction et de certaines précisions. L'expression "fonctionnaires diplomatiques" qui est utilisée au paragraphe premier est, pense-t-il, trop limitative. La Commission ayant reconnu à toutes les catégories de personnel des missions le droit à certains privilèges et immunités, il serait préférable de dire "tous les membres de la mission" ou "tout le personnel de la mission".

71. Il approuve sans réserve le principe de non-intervention dans la politique intérieure ou extérieure de l'Etat accréditaire, mais il lui paraît indispensable de préciser sa portée. Les représentations faites à l'Etat accréditaire lorsqu'il envisage d'adopter des lois portant atteinte aux intérêts de l'Etat accréditant ou de ses ressortissants peuvent être considérées comme une intervention, et pourtant un ambassadeur a le devoir positif de les faire. Pour lui, le devoir de non-intervention est l'obligation de ne pas prendre part à l'élaboration ou à l'application de la politique intérieure ou extérieure de l'Etat accréditaire.

72. D'autre part, tout en approuvant le principe du paragraphe 2, M. Khoman pense que l'on devrait conclure de ce texte que le ministère des affaires étrangères est l'organe normalement chargé des relations diplomatiques, mais qu'il peut conseiller aux membres des missions de s'adresser directement aux autres ministères. La Commission a déjà discuté cette question à la 393ème séance et s'est prononcée, lui semble-t-il, sur l'interprétation à donner à cette disposition.

73. Pour ce qui est du paragraphe 3, M. Khoman craint que les mots: "fonctions que les dispositions du présent texte... reconnaissent comme normales et légitimes" ne prêtent à plusieurs interprétations, et il préférerait que l'on en précise le sens.

74. Sir Gerald FITZMAURICE approuve pratiquement tout ce que M. Khoman a dit au sujet de l'amendement commun, et notamment de l'opportunité de remplacer les mots "fonctionnaires diplomatiques" par une autre expression.

75. Au paragraphe premier, l'emploi du membre de phrase "à ses lois et règlements lorsqu'ils n'en sont pas exemptés" ne lui paraît pas judicieux. La jouissance de privilèges et immunités n'accorde, en principe, d'exemption d'aucune des lois ou d'aucun des règlements de l'Etat accréditaire.

76. Il doute aussi qu'il convienne de faire figurer les mots "politique extérieure" dans ce paragraphe. Bien que, d'après un principe fermement établi, les envoyés diplomatiques ne doivent pas intervenir dans la politique intérieure de l'Etat accréditaire, on peut soutenir qu'ils ont précisément pour rôle, sinon d'intervenir, du moins de s'occuper de sa politique extérieure. Il s'agit peut-être là simplement d'une question de rédaction, mais il pense qu'il n'y aurait aucun inconvénient à supprimer les mots "ou extérieure".

77. Dans sa rédaction actuelle, le paragraphe 2 paraît signifier que même le gouvernement de l'Etat accréditaire ne peut autoriser les fonctionnaires diplomatiques des autres Etats à s'adresser à d'autres ministères que son ministère des affaires étrangères. Or, comme sir Gerald l'a déjà signalé, en règle générale, la pratique des gouvernements est d'inviter les attachés spécialisés des missions, et notamment les attachés militaires, navals et de l'air, à s'adresser directement aux ministères compétents (393ème séance, par. 81). Bien entendu, dans les pays où le ministère des affaires étrangères est le seul organe qui soit chargé des relations diplomatiques, les membres des missions doivent nécessairement se conformer à cette règle. Peut-être les auteurs de l'amendement accepteront-ils de rédiger la disposition en des termes moins stricts.

78. Sir Gerald n'a pas d'observation à formuler pour le moment au sujet du paragraphe 3. Il préfère attendre pour en parler d'avoir étudié le nouveau projet d'article du Rapporteur spécial, auquel il se rattache si étroitement.

79. M. BARTOS accueille avec satisfaction l'amendement qui, s'il était adopté et appliqué, contribuerait beaucoup à l'amélioration des relations internationales et préviendrait nombre de petites frictions entre les Etats. Au paragraphe 1, qui énonce le principe extrêmement important selon lequel les fonctionnaires diplomatiques sont soumis à la législation de l'Etat accréditaire, il semble qu'une légère correction soit néanmoins nécessaire. Les auteurs sont généralement d'accord pour reconnaître que les fonctionnaires diplomatiques ont le devoir, sans accepter la juridiction de l'Etat accréditaire, de se soumettre de leur plein gré à ses lois et règlements, sauf lorsqu'ils sont contraires aux règles du droit international en général, et non pas seulement aux règles relatives aux privilèges et immunités.

80. La non-intervention est la règle, non seulement pour la politique intérieure, mais aussi pour la politique extérieure, en particulier depuis l'adoption de la Charte

des Nations Unies, aux termes de laquelle tous les Membres se sont engagés à respecter "l'indépendance politique", c'est-à-dire l'indépendance intérieure et extérieure, de tout Etat (Art. 2, par. 4). Mais le principe de non-intervention dans la politique intérieure ou extérieure, bien qu'il exclue évidemment tout ce qui pourrait constituer un ultimatum "diplomatique" enjoignant à l'Etat accréditaire de modifier sa politique, ou les déclarations publiques d'envoyés diplomatiques désapprouvant la politique de l'Etat accréditaire, n'affecte pas le droit de ces envoyés d'intervenir, de manière vraiment diplomatique, pour défendre les intérêts de l'Etat qui les a accrédités, même dans des affaires intérieures de l'Etat accréditaire.

81. Le paragraphe 2 contient un principe exact, qu'il est nécessaire de formuler explicitement. Toutefois, il ne doit pas empêcher les missions de traiter les affaires avec des organes autres que le ministère des affaires étrangères, comme le ministère du commerce extérieur ou les ministères de la guerre ou de la marine, lorsque l'Etat accréditaire n'y voit pas d'objection. Pour M. Bartos, le principe est que les affaires officielles ne doivent pas être traitées avec des ministères autres que le ministère des affaires étrangères sans le consentement de l'Etat accréditaire.

82. Le paragraphe 3 énonce une règle qu'il importe de réaffirmer, en raison de la tendance qu'ont les missions à s'arroger des fonctions qui ne ressortissent pas à la diplomatie. La réserve selon laquelle, exceptionnellement, et en vertu d'une convention particulière, les locaux d'une mission peuvent être utilisés à des fins non strictement diplomatiques se justifie, et M. Bartos approuve entièrement le paragraphe sous cette forme.

83. M. PADILLA NERVO indique, pour préciser l'acception du terme "intervention" dans son texte, qu'il l'emploie dans le sens que lui donne le professeur Lauterpacht<sup>8</sup>, savoir une intervention impérative, c'est-à-dire une action équivalente à la négation de l'indépendance de l'Etat et impliquant l'exigence formelle d'un acte ou d'une abstention, appuyée, pour le cas où satisfaction ne serait pas donnée, de la menace de la contrainte ou du recours à celle-ci, sous une forme ou sous une autre, mais pas nécessairement matérielle. Antérieurement, les professeurs Brierly, Oppenheim et Verdross avaient formulé des définitions analogues, que cite M. Lauterpacht. Le terme n'interdit donc pas les représentations diplomatiques normales.

84. M. Padilla Nervo accepte la proposition de M. Khoman tendant à remplacer les mots "fonctionnaires diplomatiques" par une autre expression.

85. Pour ce qui est de traiter les affaires officielles avec des ministères autres que le ministère des affaires étrangères, il reconnaît qu'en pratique les attachés commerciaux ou les attachés militaires s'adressent souvent directement au ministère compétent. Toutefois, il a pensé que l'idée qu'ils pouvaient le faire au su et avec le consentement du ministère des affaires étrangères ressortait plus ou moins des derniers mots de la phrase: "ou par son intermédiaire". Néanmoins, le paragraphe peut être remanié dans le sens indiqué par sir Gerald Fitzmaurice.

La séance est levée à 13 heures.

## 412ème SEANCE

Jedi 6 juin 1957, à 9 h. 30.

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 27 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 27 et de l'amendement à cet article présenté par M. Padilla Nervo et M. Garcia Amador (411ème séance, par. 55).

2. M. AGO, parlant du dernier membre de phrase du paragraphe 1 de l'amendement, déclare qu'à la différence de M. Padilla Nervo, il préfère, dans le texte anglais, le mot "interfere", proposé initialement, au mot "intervene". L'"intervention", au sens où M. Padilla Nervo l'a définie à la séance précédente, est quelque chose de tout différent de ce qu'on veut dire ici: c'est un acte de l'Etat qui comporte normalement l'emploi de la force ou une pression et qui n'a rien à voir avec une simple immixtion dans la politique de l'Etat accréditaire de la part de la personne d'un agent diplomatique. Il estime d'autre part, comme sir Gerald Fitzmaurice, qu'il est judicieux de ne faire allusion ici qu'à une immixtion dans la politique intérieure; une allusion à la non-immixtion de la part d'un agent diplomatique dans la politique étrangère du pays accréditaire pourrait être mal comprise. A part cela, et en laissant de côté la question de rédaction, l'idée énoncée dans le membre de phrase dont il s'agit lui paraît parfaitement claire.

3. A son avis, on pourrait se passer du paragraphe 2. Les cas où les Etats tiennent à ce que les missions étrangères traitent toutes les affaires officielles par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères seraient couverts par l'obligation que fait le paragraphe précédent aux agents diplomatiques de se conformer aux lois et règlements de l'Etat accréditaire. Puisqu'il est courant dans la pratique, comme l'ont fait observer plusieurs orateurs, que les attachés spécialisés traitent directement avec les ministères compétents, il vaudrait mieux ne pas donner l'impression que la Commission tient à décourager cette manière de faire, d'autant plus que le domaine des relations entre Etats s'élargit constamment.

4. M. TOUNKINE accepte, en principe, l'amendement, qui lui paraît pouvoir améliorer le projet, sous réserve qu'il soit entendu que l'octroi de privilèges et immunités aux agents diplomatiques n'est pas subordonné à l'accomplissement de leurs devoirs. D'ailleurs, cette question pourrait être traitée au moment de l'examen de l'article 28.

5. Le membre de phrase "se comporter d'une manière compatible avec l'ordre intérieur de l'Etat accréditaire" ne le satisfait pas. Etant très vaste, la motion d'"ordre intérieur" pourrait, si elle était prise au pied de la lettre, mettre l'agent diplomatique dans la situation embarrassante de devoir observer toutes les coutumes

<sup>8</sup>H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, Londres, Stevens and Sons Ltd., édit., 1950, p. 167 et 168.