

Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques

Vienne, Autriche
2 mars – 14 avril 1961

Document:-
A/CONF.20/SR.9

9^e séance plénière

Extrait du volume I des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)*

64. M. LINTON (Israël) votera pour l'adoption du rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, mais estime que la Commission aurait dû reconnaître la validité des pouvoirs de la délégation hongroise.

65. Le PRESIDENT met aux voix le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs (A/CONF.20/L.14).

Par 69 voix contre une, avec une abstention, le rapport est adopté.

La séance est levée à 18 heures.

NEUVIEME SEANCE PLENIERE

Judi 13 avril 1961, à 10 heures

Président : M. VERDROSS (Autriche)

Examen de la question des relations et immunités diplomatiques, en application de la résolution 1450 (XIV) adoptée par l'Assemblée générale le 7 décembre 1959 (Reprise du débat de la septième séance)

[Point 10 de l'ordre du jour]

1. Le PRESIDENT invite la Conférence à reprendre le débat sur le projet de convention (A/CONF.20/L.2/Add.1 et Corr.1 et Corr.2).

ARTICLE 35 (reprise du débat de la septième séance)

2. M. JEŽEK (Tchécoslovaquie) estime que l'article 35 est une disposition importante qu'il faut conserver. L'exemption de l'application automatique des lois sur la nationalité de l'Etat accréditaire est un privilège généralement reconnu aux agents diplomatiques; la convention serait incomplète si elle ne contenait pas un article énonçant ce privilège.

3. Pour préserver l'indépendance des agents diplomatiques vis-à-vis des autorités de l'Etat accréditaire, il est essentiel que la nationalité de cet Etat ne soit pas imposée à leurs enfants. Les arguments invoqués en faveur de la suppression de l'article 35 ne sont guère convaincants et une décision de supprimer cet article pourrait donner lieu à des interprétations dangereuses.

4. M. OJEDA (Mexique) annonce qu'il votera pour la suppression de l'article 35. Sa délégation accepte le principe selon lequel l'immunité diplomatique exempte l'agent diplomatique étranger et les membres de sa famille de l'application des lois sur la nationalité de l'Etat accréditaire lorsque celles-ci auraient pour résultat de conférer la nationalité de cet Etat par l'effet de la naissance sur son territoire ou du mariage. Toutefois, l'orateur ne saurait accepter que ce privilège soit étendu à tous les membres de la mission et à leurs familles; il doit être limité aux personnes qui bénéficient d'une immunité de juridiction complète.

5. Si la Conférence décidait de supprimer ou de ne pas adopter l'article 35, M. Ojeda interpréterait cette décision comme signifiant que les questions de nationalité intéressant les agents diplomatiques étrangers continuent d'être régies par les règles du droit international coutumier, comme il est indiqué au cinquième alinéa du préambule.

6. Si l'article 35 était maintenu, la délégation mexicaine serait obligée de signer la convention avec une réserve expresse au sujet de cet article.

7. M. CAMERON (Etats-Unis d'Amérique) appuie la proposition de supprimer l'article 35. Les débats de la Commission plénière ont clairement montré qu'aucun libellé ne serait acceptable pour tous. La clause, sous sa forme actuelle, est contraire à la législation nationale de nombreux pays; dans le cas des Etats-Unis et de quelques autres Etats, elle est même en contradiction avec la Constitution ou avec des lois fondamentales. Si donc l'article 35 était adopté tel qu'il est, de nombreuses délégations seraient obligées de formuler des réserves expresses. En tout cas, la délégation des Etats-Unis devrait formuler une réserve pour limiter l'application de l'article aux personnes qui ne sont pas soumises par naissance à la juridiction des Etats-Unis.

8. La suppression de l'article 35 n'affecterait pas la pratique actuellement en vigueur dans les Etats puisque, conformément aux dispositions du cinquième alinéa du préambule, les questions qui n'auraient pas été réglées dans les dispositions de la convention continueraient d'être régies par le droit international coutumier.

9. M. REGALA (Philippines) préconise, lui aussi, la suppression de l'article 35. Du fait des différences fondamentales qui existent entre les dispositions législatives et constitutionnelles régissant la nationalité dans les différents Etats, il ne serait ni opportun ni pratique d'adopter une clause de ce genre.

10. Les questions de nationalité sont extrêmement complexes et les efforts entrepris en vue de les régler au moyen d'instruments internationaux n'ont pas été couronnés de succès. La Convention et les protocoles de La Haye n'ont été ratifiés que par un petit nombre d'Etats et le protocole spécial n'a pas réuni un nombre suffisant de ratifications pour entrer en vigueur*.

11. Dans l'affaire *Nottebohm*, dans laquelle le Guatemala avait refusé de reconnaître l'octroi de la nationalité du Liechtenstein à un ressortissant allemand, la Cour internationale de Justice a jugé cette naturalisation non valable parce qu'il n'existait aucun lien étroit entre l'intéressé et la Principauté**. La Cour a dit que la diversité des conditions démographiques a jusqu'à présent empêché de conclure un accord général quel qu'il soit au sujet des règles à appliquer en matière de nationalité,

* i) Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, signée à La Haye le 12 avril 1930 : Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. CLXXIX; ii) Protocole relatif aux obligations militaires dans certains cas de double nationalité, *ibid.*, vol. CLXXVIII; iii) Protocole relatif à un cas d'apatride, *ibid.*, vol. CLXXIX; iv) Protocole spécial relatif à l'apatride, SDN, doc. C.227M.114.1930.V.

** Affaire *Nottebohm* (deuxième phase), arrêt du 6 avril 1955, *Recueil des arrêts de la CIJ*, 1955, p. 4.

bien que, par leur nature même, ces règles intéressent les relations internationales.

12. Pour toutes ces raisons, M. Regala croit préférable de supprimer l'article 35 et de laisser ainsi à la législation interne le soin de régler les questions de nationalité intéressant les diplomates.

13. M. GASIOROWSKI (Pologne) rappelle que, après un débat prolongé, la Commission plénière avait nommé un Groupe de travail chargé de préparer pour l'article 35 un texte qui serait acceptable pour l'ensemble des délégations (31^e séance). Toutefois, à la 34^e séance, le Projet préparé par le Groupe de travail (A/CONF.20/C.1/L.314) a été rejeté par la Commission plénière, qui avait déjà rejeté un amendement tendant à supprimer purement et simplement l'article 35 (A/CONF.20/C.1/L.204). Après avoir rejeté une série d'amendements, la Commission plénière a fini par adopter le texte de l'article 35 rédigé par la Commission du droit international, à la forte majorité de 46 voix contre 12, avec 12 abstentions.

14. Certains s'efforcent maintenant de rouvrir le débat par la suppression de l'article 35. La Conférence a pour but de préciser et de développer les privilèges et immunités diplomatiques et de faciliter ainsi les relations diplomatiques. L'objectif est de conserver et d'élargir les possibilités qui existent déjà, et non pas de les restreindre et encore moins de les supprimer. En raison même de leurs fonctions, les agents diplomatiques sont en service à l'étranger; si la nationalité du pays de naissance était imposée à leurs enfants, les agents pourraient se voir placés dans la situation intolérable d'avoir des enfants de plusieurs nationalités différentes, qui pourraient même se trouver plus tard, le cas échéant, en guerre les uns contre les autres.

15. Le principe du *jus soli*, qui impose la nationalité du pays de naissance, est fort utile aux pays d'immigration et il est parfaitement justifié dans le cas normal des enfants d'immigrants installés à demeure. Toutefois, le cas de l'enfant d'un agent diplomatique est exceptionnel et complètement différent; il serait manifestement injuste d'appliquer à cet enfant le principe du *jus soli*.

16. L'on a objecté que les questions de nationalité ressortissent au droit international privé et qu'elles doivent donc être réglementées par des conventions appropriées. Certes, d'une manière générale, les questions de nationalité relèvent incontestablement du droit international privé, mais la nationalité d'un agent diplomatique et des membres de sa famille constitue un problème de droit international public et non privé; la Conférence est donc parfaitement compétente pour en connaître.

17. M. Gasiorowski n'est guère convaincu par l'argument selon lequel les questions de nationalité sont réglementées par les législations nationales. On ne peut guère soutenir que le droit interne doit prévaloir sur le droit international; si cette thèse venait à être acceptée, n'importe quel Etat pourrait se soustraire à ses obligations internationales en promulguant des lois incompatibles avec ces obligations.

18. Pour toutes ces raisons, le représentant de la Pologne soutient que le soin de déterminer la nationalité des membres d'une mission diplomatique et celle des membres de leurs familles ne doit pas être laissé à la législation

interne de l'Etat accréditaire, et il voudrait que la Conférence approuve le texte de l'article 35, que la Commission du droit international a préparé avec tant de soin. Il est évidemment regrettable que certains pays puissent se trouver dans l'obligation de faire des réserves, mais cela vaut mieux que de laisser l'ensemble du problème sans réglementation aucune.

19. M. VALLAT (Royaume-Uni) partage les vues des représentants qui préconisent la suppression de l'article 35. Le libellé de cet article présente un caractère extrêmement vague et général. Son interprétation repose en grande partie sur le sens des mots « par le seul effet »; or, de sérieuses difficultés d'interprétation ont été provoquées par des mots de ce genre dans le Pacte de la Société des Nations et dans la Charte des Nations Unies. M. Vallat n'a pas d'objections contre le principe énoncé dans l'article 35, mais il pense que de nombreux pays s'aviseront que cet article est, pour ainsi dire, inapplicable sous sa forme actuelle. Les lois sur la nationalité visent une très grande diversité de cas et elles doivent être libellées avec une très grande précision.

20. C'est pourquoi le représentant du Royaume-Uni votera contre l'article 35, dont la suppression laisserait cette matière sous l'empire des règles générales du droit international coutumier.

21. M. YASSEEN (Irak) croit préférable de conserver l'article 35, car il reflète une pratique qui est appliquée en droit international d'une manière suffisamment large pour mériter d'être affirmée dans la convention. Une règle du droit international coutumier veut qu'un Etat ait des pouvoirs souverains de juridiction sur ses propres nationaux. C'est précisément pour cela qu'une exception à cette règle est expressément stipulée dans l'article 36.

22. Pour ce qui est du fond même de l'article 35, il existe d'amples raisons d'exempter un agent diplomatique de l'application d'une législation qui, n'était cette clause, aurait pour effet d'imposer à ses enfants la nationalité d'un Etat sur le territoire duquel il s'est trouvé uniquement pour exercer ses fonctions.

23. En réalité, ce sont non seulement ses enfants mais aussi l'agent diplomatique lui-même qui ont besoin d'être protégés contre l'application automatique des lois sur la nationalité de l'Etat accréditaire. Dans certains pays, une personne est réputée posséder la nationalité du pays du seul fait qu'elle réside sur son territoire. En vertu de certaines législations, les nationaux qui acquièrent par naturalisation la nationalité d'un autre pays perdent leur nationalité d'origine, mais ils la recouvrent automatiquement s'ils retournent dans leur pays d'origine. Par conséquent, si le pays dont ils sont devenus ressortissants par naturalisation accredité l'un d'eux en qualité d'agent diplomatique auprès de l'Etat dont il était précédemment ressortissant, il se verrait imposer la nationalité de l'Etat accréditaire en vertu de sa législation.

24. Cet exemple, comme certains autres qui ont été cités, met en relief la nécessité d'une disposition telle que l'article 35, qui exempte non seulement les enfants des agents diplomatiques, mais ces agents eux-mêmes de l'application automatique des lois sur la nationalité de l'Etat accréditaire.

25. M. Yasseen comprend parfaitement les raisons

d'ordre démographique qui ont incité les pays d'immigration à adopter le principe du *jus soli*; toutefois, l'article 35 n'exempterait du domaine d'application de ce principe qu'un très petit nombre de familles et son adoption n'entraverait donc pas d'une manière appréciable la politique suivie par ces pays dans le domaine de la nationalité.

26. M. AGO (Italie) éprouve le plus grand respect pour l'attitude des pays de *jus soli*, mais il leur demande en retour de témoigner du même respect à l'égard de la position d'autres pays, qui se trouveraient placés dans une situation très délicate si l'article 35 était adopté. Cet article est parfaitement clair. Il a pour but d'exempter les agents diplomatiques et leurs enfants de l'application automatique des lois sur la nationalité de l'Etat accréditaire. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 35, l'enfant d'un diplomate né dans un pays de *jus soli* ne pourrait, par le seul effet de la législation de celui-ci, devenir le ressortissant d'un pays dans lequel il ne sera probablement jamais appelé à revenir. De même, une femme diplomate accréditée en Italie qui épouserait un citoyen italien n'acquerrait pas la nationalité italienne par le seul effet de la législation italienne, comme c'est normalement le cas pour une femme étrangère qui épouse un ressortissant italien.

27. Le PRESIDENT met aux voix l'article 35.

Il y a 42 voix pour, 28 voix contre, et 6 abstentions.

N'ayant pas obtenu la majorité requise des deux tiers, l'article 35 n'est pas adopté.

28. M. DE ERICE y O'SHEA (Espagne) pense que l'article 35 énonçait un principe utile; puisque la Conférence a refusé de l'inclure dans la convention, il propose que ce principe fasse l'objet d'un protocole de signature facultative. Comme la convention sera ouverte à la signature jusqu'au 31 mars 1962, les Etats auront largement le temps de décider s'ils veulent signer la convention avec ou sans protocole concernant la nationalité. Un protocole complémentaire de ce genre présenterait un intérêt incontestable pour de nombreux Etats et serait d'une grande utilité pour les diplomates, en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants.

Par 54 voix contre 4, avec 11 abstentions, la proposition est adoptée.*

ARTICLE 36

29. Le PRESIDENT met en discussion l'article 36, ainsi que l'amendement de la Libye, du Maroc et de la Tunisie (A/CONF.20/L.9/Rev.1) et l'amendement soumis par dix-neuf délégations (A/CONF.20/L.13 et Add.1).

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté à l'unanimité.

* Pour le débat sur le protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité, voir la 12^e séance plénière.

Paragraphe 2

30. M. PINTO DE LEMOS (Portugal) rappelle les doutes que la délégation portugaise a exprimés au sein de la Commission plénière (32^e séance) quant à l'extension des privilèges et immunités diplomatiques aux membres du personnel administratif et technique d'une mission diplomatique. Les arguments invoqués en sa faveur ne l'ont pas convaincu que cette extension soit en harmonie avec le stade actuel du développement du droit international, ni avec les principes fondamentaux qui sont à la base de la section correspondante de la convention.

31. Il n'existe aucune pratique d'application générale qui justifie l'adoption d'une règle concrétisant cette extension. D'autre part, ni la théorie de « l'intérêt de la fonction », ni celle du « caractère représentatif » de la mission ne fournissent de raisons valables d'accorder aux membres du personnel administratif et technique les privilèges prévus pour les agents diplomatiques.

32. Les privilèges et immunités diplomatiques constituent, par définition, une exception à la liberté d'action normale des Etats dans les limites de leur juridiction interne. Les Etats ne sont disposés à accepter cette exception qu'à des fins déterminées et pour des raisons très particulières. Toute tentative d'élargir outre mesure son champ d'application aurait pour effet d'affaiblir toute la structure des privilèges et immunités diplomatiques, qui n'est efficace et respectée qu'en raison précisément, de son caractère exceptionnel.

33. Bien entendu, les membres du personnel administratif et technique doivent bénéficier des privilèges et immunités pour les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions. Afin d'assurer le bon fonctionnement de la mission, ils doivent aussi être exemptés des impôts sur leurs traitements et salaires, de la législation sur la sécurité sociale (art. 31) et de tout service public (art. 33). Ils doivent aussi bénéficier de l'exemption douanière prévue au paragraphe 1 de l'article 34 en ce qui concerne les objets importés lors de leur première installation. Bien entendu, l'Etat accréditaire peut toujours accorder au personnel de cette catégorie des privilèges plus étendus, soit unilatéralement, soit sur la base de la réciprocité. Le vote de la délégation portugaise sur le paragraphe 2 de l'article 36 et sur les amendements y relatifs s'inspirera de ces principes.

34. M. BOUZIRI (Tunisie) présente, au nom de ses auteurs, l'amendement des trois pays à l'article 36 (A/CONF.20/L.9/Rev.1).

35. Le problème très important évoqué dans l'article 36 consiste à déterminer quelles sont les personnes qui ont droit aux privilèges et immunités. Il existe un accord total au sujet du paragraphe 1, qui octroie ces privilèges aux membres de la famille de l'agent diplomatique. Toutefois, le cas des membres du personnel administratif et technique est beaucoup plus difficile à régler.

36. Aussi bien les commentaires de la Commission du droit international (A/3859), que les débats au sein de la Commission plénière (32^e et 33^e séances) montrent que la clause étendant les privilèges et immunités à cette catégorie de personnes est fondée sur le fait que certaines d'entre elles accomplissent des tâches confidentielles.

M. Bouziri ne saurait accepter l'idée que, parce que certains des intéressés pourraient avoir besoin d'être protégés contre des pressions de la part de l'Etat accréditaire, toutes les personnes de la catégorie considérée devraient bénéficier des immunités diplomatiques. Ces personnes sont très nombreuses et beaucoup d'Etats n'accepteront jamais d'étendre à elles tous les privilèges et immunités, d'autant moins que leur formation professionnelle et leur sélection ne présentent pas les mêmes garanties que celles des agents diplomatiques.

37. C'est pourquoi l'amendement des trois pays propose de restreindre les privilèges énoncés au paragraphe 2 aux « membres du personnel administratif et technique de la mission qui accomplissent des tâches confidentielles », ainsi qu'aux membres de leurs familles. Le nombre des personnes entrant dans le cadre de cette définition sera nécessairement faible. L'amendement prescrit à l'Etat accréditaire d'appliquer la limitation sans discrimination aucune entre les différentes missions et de tenir compte des besoins raisonnables de la mission.

38. L'amendement tend aussi à insérer un nouveau paragraphe qui aurait pour effet d'étendre à tous les membres du personnel administratif et technique l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, les exemptions mentionnées aux articles 31, 32 et 33 et les privilèges mentionnés au paragraphe 1 de l'article 34 pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

39. M. Bouziri estime que la formule proposée constitue un compromis satisfaisant. Elle va au-delà du droit international en vigueur, mais ses auteurs l'ont soumise pour tenir un certain compte de l'opinion d'autres délégations. Il est manifeste qu'aucune formule unique ne saurait donner satisfaction à toutes les délégations.

40. La proposition des dix-neuf pays (A/CONF.20/L.13 et Add.1) représente une tentative louable d'éliminer les difficultés soulevées par le paragraphe 2. Elle est satisfaisante dans la mesure où elle aurait pour effet de n'accorder l'immunité de juridiction aux membres du personnel administratif et technique que pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, cet amendement va un peu trop loin lorsqu'il leur accorde, sans distinction aucune, les privilèges énoncés dans les articles 27 (Inviolabilité de la personne) et 28 (Inviolabilité de la demeure et des biens), qui ne sont pas indispensables aux personnes qui n'accomplissent pas de tâches confidentielles.

41. Pour toutes ces raisons, M. Bouziri pense que l'amendement des dix-neuf pays représente une amélioration par rapport au texte actuel de l'article 36, mais il préfère, bien entendu, l'amendement des trois pays et il prie instamment la Conférence de l'adopter car c'est la solution la moins boiteuse.

42. M. DE VAUCELLES (France), présentant l'amendement des dix-neuf pays, indique que ses auteurs, entendent que l'immunité de juridiction soit en harmonie avec toutes les dispositions de l'article 29. Il se peut que les privilèges d'un diplomate fassent des envieux, mais c'est son immunité de juridiction qui soulève le plus de ressentiment, et une trop large extension de cette immunité pourrait avoir des conséquences graves.

43. Dans son accord avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), dont le siège est à Paris, le Gouvernement français a accordé à certains hauts fonctionnaires de cette organisation les mêmes privilèges que ceux dont bénéficient les seuls membres du personnel diplomatique des missions; les membres du personnel administratif et technique des missions diplomatiques établies en France ne jouissent en principe de l'immunité de juridiction que pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, à moins qu'un accord conclu sur la base de la réciprocité n'en dispose autrement. Les autres fonctionnaires de l'UNESCO bénéficient d'une immunité analogue en vertu de l'article 22 de l'accord conclu entre le Gouvernement français et cette organisation. Si l'on accordait une immunité de juridiction complète aux membres du personnel administratif et technique des missions diplomatiques, les fonctionnaires de l'UNESCO auraient le droit de la réclamer également. Le résultat en serait que 25.000 personnes, y compris les membres des familles, bénéficieraient de l'immunité de juridiction. Il serait beaucoup plus dangereux d'étendre exagérément le champ d'application des privilèges et immunités que de paraître établir des discriminations entre les différentes catégories de personnel.

44. La délégation française comprend les raisons qui ont motivé l'amendement des trois pays et elle l'appuiera si celui des dix-neuf pays est rejeté, car il représente une amélioration par rapport au texte actuel, bien qu'il puisse donner lieu à des différends et à des interprétations divergentes. Le Gouvernement français regrette de dire qu'il sera obligé de voter contre le texte actuel du paragraphe 2, même si cela devait avoir pour résultat de supprimer ce paragraphe. En tout état de cause, la pratique actuellement en vigueur, qui n'a donné lieu à aucune difficulté, continuerait de s'appliquer.

45. M. CAMERON (Etats-Unis d'Amérique) rappelle que la Commission plénière a adopté à une forte majorité le texte de l'article 36, résultat d'un compromis. La délégation des Etats-Unis aurait préféré le texte initialement proposé par la Commission du droit international, mais elle a voté en faveur du texte transactionnel dans l'esprit de coopération qui anime toutes les délégations. Un certain nombre de délégations s'efforcent à présent de faire modifier l'article considéré, mais les raisons qu'elles invoquent pour supprimer ou restreindre l'octroi des privilèges et immunités aux membres du personnel administratif et technique ne sont pas plus convaincantes que les arguments similaires invoqués devant la Commission plénière. On a laissé entendre que l'opposition au texte transactionnel est motivée par des considérations étrangères à la convention. Par exemple, on a exprimé la crainte que l'article 36 puisse être automatiquement appliqué, en tant que précédent, aux organisations internationales. La délégation des Etats-Unis ne croit pas que ces inquiétudes soient fondées. Les raisons qui incitent à octroyer des privilèges et immunités aux membres du personnel administratif et technique des missions dans les relations entre Etats pourraient ou non être valables à l'égard des missions établies auprès des organisations internationales ou du personnel d'une organisation internationale. Il faut se rappeler que tout le problème des

rapports entre les Etats et les organisations internationales présente un caractère nettement distinct, qui doit encore faire l'objet d'une étude attentive par la Commission du droit international. Toutefois, si cela pouvait contribuer à atténuer les inquiétudes, la délégation des Etats-Unis accepterait que la Conférence exprime, dans une résolution ou de toute autre manière, son opinion que l'article 36 ne doit pas être considéré comme un précédent applicable aux organisations internationales et que la Commission du droit international devrait examiner cette question *de novo*.

46. Les délégations de certains pays où des organisations internationales ont leur siège, ont exprimé la crainte que les dispositions des accords relatifs aux sièges actuellement en vigueur puissent entraîner l'application automatique des dispositions de l'article 36 aux missions accréditées auprès de ces organisations. En admettant même que l'adoption de l'article 36 se traduise effectivement par une charge accrue, il faut mettre celle-ci en regard des avantages que la présence d'une organisation internationale procure à l'Etat accréditaire. Toutefois, il n'est nullement certain que les accords relatifs aux sièges exigeraient une application automatique de l'article 36. C'est ainsi qu'aux termes de la section 15 de l'Accord de 1947 relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies*, l'article 36 ne s'applique qu'aux membres permanents du personnel des missions accréditées auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, qui seront désignés suivant accord entre le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis et le gouvernement dont relève la mission intéressée. De même, l'article 12 de la Convention d'Ottawa de 1951 sur le Statut de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord** dispose qu'en dehors du représentant permanent principal, seuls les membres du personnel d'une mission qui ont fait l'objet d'un accord entre l'Etat dont elles relèvent, l'Organisation et l'Etat où elles résident bénéficient des immunités et privilèges accordés aux représentants diplomatiques et aux membres de leur personnel officiel de rang comparable. Il apparaît donc clairement que l'Etat accréditaire ne sera pas désarmé lorsqu'il s'agira de déterminer la mesure dans laquelle l'article 36 devra s'appliquer au personnel administratif et technique des organisations internationales.

47. La proposition qui fait l'objet de l'alinéa a) de l'amendement des dix-neuf pays est une modification d'ordre rédactionnel qui ne doit apparemment soulever aucune objection. Elle pourra néanmoins provoquer des difficultés en conjonction avec la proposition de l'alinéa c) qui tend à ajouter une nouvelle phrase commençant par le mot « Ils », alors que la phrase précédente inclut les membres des familles. Le résultat serait illogique : les membres des familles bénéficieront de l'immunité pour « les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ». Plus importante est la proposition de l'alinéa b) qui aurait pour effet de rayer l'article 29 de la liste de ceux qui sont applicables aux membres du personnel administratif et technique, lesquels seraient donc soumis, sauf

en ce qui concerne les actes officiels, à la juridiction pénale et à la juridiction civile de l'Etat accréditaire. Cette éventualité comporte de nombreux risques. De plus, l'action pénale ou civile qui pourrait en résulter présenterait un caractère assez curieux, puisque les articles 27 et 28 demeurent cités. En vertu de l'article 27, la personne d'un membre du personnel administratif et technique est inviolable, en sorte qu'elle ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention. En vertu de l'article 28, sa demeure et ses biens sont inviolables. Si donc l'amendement était adopté, l'Etat accréditaire ne pourrait exiger que le membre du personnel comparaisse devant un tribunal ni faire exécuter une condamnation pénale ou un jugement civil; dans ces conditions, la juridiction de l'Etat accréditaire présenterait un caractère plus ou moins illusoire.

48. Le nouveau texte transactionnel proposé par la Tunisie, la Libye et le Maroc crée plus de problèmes qu'il n'en résout et illustre combien il est sage de ne pas vouloir procéder à des changements importants à la dernière minute. Au cours des délibérations de la Commission du droit international et aussi à la Conférence, il est apparu avec évidence qu'il est souvent fort difficile d'établir des distinctions entre différentes catégories de personnel. L'amendement considéré créerait une nouvelle catégorie, en subdivisant le personnel administratif et technique en deux groupes, que l'on pourrait appeler les catégories supérieure et inférieure. On ne voit pas clairement quels critères seraient appliqués pour déterminer dans quelle catégorie il faudrait classer tel ou tel membre du personnel. Les mots « dans les limites des besoins raisonnables de la mission » sont extrêmement élastiques et donneraient lieu à d'innombrables controverses et malentendus, alors que c'est précisément cela que la Conférence s'efforce d'éliminer. La délégation des Etats-Unis trouverait difficile, sinon impossible, d'appuyer un texte de ce genre. Les tâches qui incombent à une personne peuvent n'être pas confidentielles encore que celle-ci puisse disposer de renseignements confidentiels aussi importants que ceux détenus par une personne « qui accomplit des tâches confidentielles ». Sur ce point encore, on ne voit pas clairement si c'est l'Etat accréditant ou l'Etat accréditaire qui sera appelé à déterminer quelles sont les personnes qui accomplissent des tâches confidentielles. L'Etat accréditaire peut-il décider valablement, s'il n'a pas accès aux archives de la mission diplomatique ?

49. Le but des privilèges et immunités, comme il est dit expressément dans le préambule, est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques. La délégation des Etats-Unis recommande donc instamment à la Conférence d'approuver le texte de l'article 36 tel qu'il se présente.

50. M. RIPHAGEN (Pays-Bas) fait observer que la tendance générale a été d'affirmer, et parfois même d'étendre, les privilèges et immunités traditionnels. La délégation des Pays-Bas estime nécessaire d'adapter quelque peu lesdits privilèges aux conditions du monde moderne, du fait surtout que le nombre des membres des missions diplomatiques s'est considérablement accru et que les personnes participent beaucoup plus étroitement

* Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, signé à Lake Success, le 26 juin 1947 : Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 11, p. 27.

** Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 200, p. 11.

à la vie quotidienne de l'Etat accréditaire. Les adaptations proposées n'ont cependant pas été incorporées à la convention et la majorité des délégations semble être peu encline à modifier les privilèges et immunités classiques, et même à créer une obligation légale pour l'Etat d'envoi de renoncer à l'immunité. La délégation des Pays-Bas estime donc que la seule solution consiste à limiter le nombre des personnes qui bénéficient des privilèges et immunités et elle votera en faveur des amendements rédigés dans ce sens.

51. M. GASIOROWSKI (Pologne) remarque que la Conférence se trouve dans une situation à peu près sans précédent. A sa 33^e séance, la Commission plénière avait approuvé le paragraphe 2 par 59 voix contre zéro, avec 7 abstentions seulement. Deux amendements au paragraphe 2 ont cependant été présentés en séance plénière, l'un par trois délégations et l'autre par dix-neuf. L'amendement proposé par la Tunisie, la Libye et le Maroc prévoit que certains privilèges et immunités seront accordés « dans les limites des besoins raisonnables de la mission ». En présentant son amendement, le représentant de la Tunisie a admis que c'est l'Etat accréditaire qui déciderait si, par exemple, une mission diplomatique réclame un trop grand nombre d'employés du chiffre. L'Etat accréditant ne peut évidemment pas accepter que l'Etat accréditaire soit juge de l'affectation du personnel de la mission ni qu'il détermine qui, parmi ses membres, « accomplit des tâches confidentielles ». Dans la pratique, cet amendement aurait pour effet d'enlever tous privilèges et immunités au personnel administratif et technique. C'est donc cette proposition qui s'éloigne le plus du texte actuel de l'article 36, et elle doit être mise aux voix en premier lieu.

52. L'amendement des dix-neuf pays supprime la référence à l'article 29 qui prévoit l'immunité de juridiction. Comment, dans ce cas, peut-on, ayant éliminé la mention de l'article 29, citer l'article 27 qui stipule que la personne d'un agent diplomatique est inviolable ? En outre, l'amendement prévoit que les membres du personnel administratif et technique bénéficient de l'immunité de juridiction en ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition, si elle était appliquée, aurait des conséquences absurdes car on imagine difficilement qu'un employé du chiffre, par exemple, puisse être arrêté pour avoir mal exécuté ses travaux de chiffrage et de déchiffrement. Or, selon l'amendement, une protection serait accordée uniquement dans ce cas.

53. La Conférence a travaillé dans une excellente atmosphère de coopération. Si toutefois les amendements à l'article 36, qui est un élément essentiel de la convention, sont mis aux voix, il est probable qu'aucun texte ne recueillera la majorité requise des deux tiers et la convention subirait une atteinte grave. M. Gasiorowski demande donc aux auteurs des amendements de ne pas insister pour qu'ils soient mis aux voix.

54. M. GLASER (Roumanie) considère que l'article 36 a pour objet de concilier des intérêts opposés : d'une part, ceux de l'Etat accréditant qui désire que les membres de ses missions ne fassent pas l'objet de pressions ou ne soient pas exposés à d'autres dangers susceptibles d'entraver l'exercice de leurs fonctions officielles; et,

d'autre part, ceux de l'Etat accréditaire qui souhaite que le nombre de personnes se trouvant sur son territoire et échappant à ses lois soit le plus réduit possible. Le problème est ardu et, comme l'a déclaré le représentant de la Tunisie, aucune solution ne peut donner entière satisfaction à chacun. La seule issue consiste donc à trouver une formule qui présente le moins d'inconvénients et le plus d'avantages possibles.

55. Le principe fondamental du droit diplomatique s'exprime dans la formule *ne impediatur legatio*; mais ce principe ne peut s'appliquer sans que l'on tienne compte des conditions existantes. La diplomatie est devenue très complexe depuis l'époque du Règlement de Vienne et elle englobe dans ses cadres un bien plus grand nombre de personnes. Si les Etats veulent maintenir des relations diplomatiques, ils doivent en accepter toutes les conséquences; l'une est la protection des personnes intéressées, aussi nombreuses qu'elles soient. L'obligation de protéger le personnel diplomatique étranger peut imposer une lourde charge aux Etats accréditaires, mais elle est essentielle, car il est amplement prouvé que les dangers auxquels ce personnel peut être exposé sont réels et non point imaginaires.

56. De l'avis de M. Glaser, la meilleure solution consisterait à tenir compte de l'évolution de la diplomatie. Il faut donc tout d'abord accorder des immunités à tout le personnel des missions diplomatiques, qu'il soit ou non expressément affecté à des tâches confidentielles, car même le personnel de service reçoit parfois des renseignements confidentiels. C'est établir une distinction artificielle, sans rapport avec la réalité, que de classer le personnel administratif et technique en deux catégories et de distinguer entre ceux qui accomplissent des tâches confidentielles et les autres, et en tout cas il n'est guère possible de déterminer ceux des membres de la mission dont les tâches ont un caractère confidentiel. En fait, le principe sur lequel on doit se prononcer est de savoir si le personnel administratif et technique doit être protégé; M. Glaser ne pense pas que des relations diplomatiques puissent exister à l'époque actuelle si cette protection n'est pas assurée. La délégation roumaine votera donc en faveur de l'article 36 tel que l'a approuvé la Commission plénière. Les amendements ruineront l'œuvre de la Commission plénière et de la Commission du droit international.

57. M. RUEGGER (Suisse) déclare qu'il doit quelques explications à la Conférence sur l'attitude de la Suisse à l'égard du problème faisant l'objet de l'article 36.

58. Conformément aux instructions de son Gouvernement, la délégation suisse donne son appui à l'amendement des dix-neuf Puissances, dont la Suisse est l'un des coauteurs. Lors des débats à la Commission plénière, la délégation suisse a déclaré qu'elle estime — et c'était aussi l'avis d'autres délégations — que dans le domaine visé par l'article 36 il y aurait avantage à demeurer sur le terrain de la codification du droit et à ne pas entrer sur celui de la création d'un droit nouveau. Tout en rendant hommage à la Commission du droit international, la délégation suisse a évoqué l'évolution qui s'est produite jusqu'à aujourd'hui et qui a été contraire à l'extension des « privilèges ». C'est dans ce sens surtout qu'à la Commission plénière, la délégation suisse a joint sa voix

à celles de la grande majorité et a approuvé une solution qui est plus en conformité avec la pratique actuelle. Il reste, toutefois, la question des « immunités ». Après les débats en Commission plénière, plusieurs des Gouvernements représentés à la Conférence — et ceci est tout à fait normal — ont eu l'occasion de se pencher sur le problème délicat des immunités. Tel a été le cas du Gouvernement suisse. Or, en l'état actuel, le Gouvernement fédéral a donné pour instruction à sa délégation de voter, en ce qui concerne aussi les immunités, pour une formule fondée sur le *statu quo*. C'est pourquoi, la délégation suisse soutient l'amendement.

59. Au cas où cet amendement ne serait pas accepté, la délégation suisse se verrait obligée, à son grand regret, de ne pas voter en faveur du texte de l'article 36 tel qu'il figure dans le projet dont la Conférence est saisie. Cette prise de position signifierait également que la Suisse pourrait, le cas échéant, devoir formuler ultérieurement une réserve au sujet de cet article. Il se peut qu'il n'y ait de majorité qualifiée ni pour l'amendement ni pour le texte approuvé en Commission plénière. Dans ce cas, l'article 36 ne contiendrait plus de paragraphe 2. De l'avis de la délégation suisse, cela ne constituerait pas un malheur irréparable, car on resterait alors, en vertu du préambule, sur le terrain après tout solide et de plus flexible du droit international coutumier, susceptible de développements et de progrès.

60. M. EL GHAMRAOUI (République arabe unie) dit qu'il votera contre l'article 36 tel que la Commission plénière l'a approuvé, car, à son avis, il doit y avoir une distinction entre le personnel diplomatique et le personnel administratif et technique. La Commission a eu raison d'indiquer dans le préambule que l'intérêt de la fonction et le caractère représentatif sont à la base même des privilèges et immunités diplomatiques. On ne saurait prétendre que le personnel administratif et technique ait un caractère représentatif et il est logique que cette différence qui le distingue du personnel diplomatique se reflète dans leurs privilèges et immunités respectifs. La limitation des privilèges et immunités du personnel administratif et technique aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions doit être un principe essentiel de l'article 36, et c'est pourquoi M. El Ghamraoui donnera son appui à tout amendement qui consacrerait ce principe.

61. M. KRISHNA RAO (Inde), parlant également au nom des représentants de la Birmanie et de l'Indonésie, appuie l'article 36 tel qu'il est rédigé. Le texte proposé dans l'amendement des dix-neuf pays diffère de celui de la Commission plénière surtout en ce qu'il dénie au personnel administratif et technique les immunités mentionnées à l'article 29, sauf en ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. L'omission de la référence à l'article 29 est sérieuse, car, par voie de conséquence, toutes les immunités accordées par les autres articles seraient réduites à néant. A bien examiner le but en vue duquel est assurée la protection de la catégorie de personnel en question (comme l'explique la Commission du droit international dans son commentaire), on constate que l'immunité prévue à l'article 29 est la plus importante. Or, si l'amendement est adopté, le secrétaire d'un ambassadeur ou un archiviste — qui, par la nature même de

son travail, se voit confier les mêmes informations secrètes et confidentielles que le personnel diplomatique serait soumis à la juridiction pénale et civile, pourrait être assigné comme témoin et être l'objet de mesures d'exécution. Il est très difficile de tracer une ligne de démarcation entre les activités officielles et les activités personnelles, et un Etat accréditaire serait à même d'exercer une pression sur des personnes qui — possédant des informations vitales et confidentielles — sont à cet égard assimilables aux chefs de mission et aux membres du personnel diplomatique.

62. Quant aux organisations internationales dont certains représentants ont fait mention, M. Krishna Rao dit que ce sujet n'a rien à voir avec la question. Le fait qu'un Etat ait lié les privilèges et immunités du personnel des missions à ceux du personnel des organisations internationales établies sur son territoire n'est pas une justification suffisante pour chercher à réduire les immunités et privilèges que les Etats, en général, désirent obtenir pour leur personnel diplomatique.

63. L'amendement des trois pays est encore moins acceptable que l'amendement des dix-neuf. Il accorde des immunités aux membres du personnel administratif et technique qui accomplissent des tâches confidentielles. Or, comment peut-on demander à l'Etat accréditaire de savoir quels membres d'une mission étrangère exécutent des tâches confidentielles et comment une mission diplomatique consentirait-elle à dévoiler les détails d'une organisation purement intérieure ? De plus, comment un Etat accréditaire peut-il se prononcer sur les besoins raisonnables de la mission en ce qui concerne chaque membre de son personnel administratif et technique ? Le représentant de l'Inde votera donc pour l'article 36 tel qu'il est rédigé, étant entendu qu'en ce qui concerne les privilèges mentionnés au paragraphe 1 de l'article 34 (lui-même mentionné au paragraphe 2 de l'article 36), l'Etat accréditaire doit être habilité à établir des règlements au sujet de l'importation de certains articles par le personnel administratif et technique.

64. M. VALLAT (Royaume-Uni) met la Conférence en garde contre toute velléité hâtive et peu réfléchie de rejeter le travail de la Commission du droit international et de la Commission plénière, consacré à une partie vitale de la tâche de la Conférence : à savoir, la détermination des immunités qui sont nécessaires pour mettre les missions diplomatiques à même de remplir leurs fonctions. Si l'on examine l'aspect juridique du paragraphe 2, on trouvera dans le droit international d'amples précédents pour l'octroi de privilèges et immunités au personnel administratif et technique. La pratique généralement, sinon universellement, acceptée est d'accorder au personnel technique et administratif les mêmes immunités qu'aux diplomates. S'il existe la moindre incertitude à ce sujet, la Conférence se doit de la dissiper. La Commission du droit international a reconnu, dans son commentaire, qu'il y a place pour un certain doute et c'est pourquoi, après une discussion prolongée, elle a élaboré un texte accordant l'immunité nécessaire.

65. Les raisons qui l'ont fait agir ainsi méritent d'être examinées. En bref, elle croyait qu'il convient de prendre en considération la fonction de la mission dans son ensemble, plutôt que le travail accompli par les individus,

que bon nombre de membres du personnel administratif et technique accomplissent des tâches confidentielles plus importantes que celles de quelques-uns des membres du personnel diplomatique, que le secrétaire d'un ambassadeur ou l'archiviste possède vraisemblablement des informations aussi secrètes ou confidentielles que le personnel diplomatique et qu'il est difficile de distinguer entre les membres à l'intérieur de la catégorie administrative et technique. La conclusion de la Commission a été que les membres du personnel en question doivent se voir accorder « non seulement l'immunité de juridiction à l'égard des actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, mais en principe tous les privilèges et immunités accordés au personnel diplomatique » — conclusion particulièrement importante si l'on se réfère à l'amendement des trois pays. Les deux amendements donneraient lieu à des difficultés lorsqu'il s'agirait de les appliquer et la controverse qui en résulterait ne manquerait pas d'interrompre le travail de la mission.

66. La délégation du Royaume-Uni est entièrement d'accord avec les sages observations de M. Ago et du regretté Professeur Scelle formulées à la neuvième session de la Commission du droit international (409^e séance), et elle appuie le paragraphe 2 de l'article 36 tel que l'a approuvé la Commission plénière. L'amendement des trois pays est tout à fait inacceptable. L'amendement des dix-neuf pays (bien que M. Vallat comprenne parfaitement les raisons du représentant de la France, vu les circonstances spéciales dans lesquelles se trouve son pays) est également inacceptable, et, à vrai dire, impraticable, car ses dispositions enfreignent le principe de l'inviolabilité. De plus, la suppression du paragraphe 2 laisserait une sérieuse lacune dans la convention, dont les dispositions s'appliqueraient à toutes les catégories du personnel et des membres de la mission, ainsi qu'à leurs familles, à l'exception du personnel administratif et technique. A son avis, on ne trouve pas la sauvegarde nécessaire dans le paragraphe du préambule qui stipule que les règles du droit international coutumier doivent régir toutes les questions qui ne sont pas expressément réglées dans la convention. Il vaut mieux retenir le paragraphe 2, qui protège le cœur même de la mission, et consentir à ce que la question de la juridiction civile soit réglée, si besoin est, par une renonciation à l'immunité. Ce sujet est traité dans le projet de résolution soumis par Israël (A/CONF.20/L.4/Rev.1).

67. M. AGO (Italie) dit que tous les orateurs sont d'accord sur l'importance et le caractère délicat de la question. La discussion porte essentiellement sur un conflit d'intérêts, non pas entre des Etats, mais à l'intérieur des Etats : car chacun d'eux désire protéger ses intérêts en tant qu'Etat accréditant et en tant qu'Etat accréditaire. Et chacun d'eux désire que la législation de l'Etat accréditaire soit la règle, et tout le reste — y compris les privilèges — l'exception. M. Ago admet parfaitement qu'il est nécessaire pour l'Etat accréditant d'assurer à ses missions les meilleures conditions possibles, et c'est pourquoi il appuie le point de vue du représentant de la Roumanie. Il peut déclarer qu'il s'en tient à l'opinion qu'il a exprimée en tant que membre de la Commission du droit international et à laquelle le représentant du Royaume-Uni a fait allusion. Néanmoins, il prie ins-

tamment les représentants de ne pas oublier que certains pays ont à faire face à des conditions spéciales : son propre pays, par exemple, accueille une institution spécialisée très importante des Nations Unies. Le représentant de la France a décrit ce que serait la situation à Paris si l'article 36 était appliqué sans limitation. La situation à Rome serait analogue.

68. L'amendement des dix-neuf pays, dont l'Italie est l'un des coauteurs, est un compromis qui cherche à concilier les deux intérêts qui s'opposent (la clause approuvée par la Commission plénière n'est pas un compromis, car elle ne protège qu'une des parties). On a prétendu que l'amendement n'assure pas la protection requise par le principe *ne impediatur legatio*. Toutefois, c'est un fait qu'il donne au personnel administratif et technique de la mission les privilèges et immunités mentionnés aux articles 27, 28, 30, 31, 32 et 33, y compris (art. 27) le privilège essentiel de l'inviolabilité et de l'immunité d'arrestation. De plus, l'immunité s'attache non seulement à la personne, mais à sa demeure, à ses documents et à sa correspondance. A vrai dire, la discussion a principalement porté sur l'article 29, qui accorde l'immunité de juridiction dans l'Etat accréditaire. Les coauteurs de l'amendement ne peuvent, à l'égard du personnel administratif et technique, accepter cette immunité qu'en ce qui concerne ses fonctions officielles. M. Ago ne voit pas pourquoi ces personnes bénéficieraient de l'immunité de juridiction en cas, par exemple, d'infraction au code de la route. Il serait fâcheux qu'elles échappent à des sanctions auxquelles sont soumis les ressortissants de l'Etat accréditaire. M. Ago ne saurait se rallier à la proposition selon laquelle les Etats qui ne seraient pas d'accord sur l'article pourraient exprimer des réserves, car il serait bien fâcheux que les travaux de la Conférence aboutissent à une convention assortie de réserves. Comme l'a dit le représentant du Royaume-Uni, il est essentiel de régler toutes les questions controversées.

69. M. Ago prie instamment les représentants de faire montre du même esprit de compromis qui a animé les auteurs de l'amendement et d'approuver un texte généralement acceptable, sans quoi la convention serait incomplète ou affaiblie par des réserves.

70. Le PRESIDENT appelle l'attention sur une correction au texte français de l'amendement des dix-neuf pays : Les mots « et immunités » doivent figurer au paragraphe 2, entre le mot « privilèges » et le mot « mentionnés ».

La séance est levée à 13 h. 20.

DIXIEME SEANCE PLENIERE

Jeudi 13 avril 1961, à 15 h. 20

Président : M. VERDROSS (Autriche)
puis, M. BOLLINI SHAW (Argentine)

Examen de la question des relations et immunités diplomatiques, en application de la résolu-