Document:-
A/CN.4/SR.408

Compte rendu analytique de la 408e 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)

Copyright © Nations Unies

89. A son avis, cette immunité pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions suffit tout à fait pour le personnel en question. Les membres du personnel administratif, technique et auxiliaire sont beaucoup plus faciles à remplacer que les agents diplomatiques proprement dits, qui sont souvent chargés de sections spécialisés. Le principe *ne impediatur legatio,* qui est le fondement de l'immunité, ne peut donc guère s'appliquer dans le cas du personnel non diplomatique. De plus, l'expérience montre que le personnel subalterne se rend très souvent coupable de certaines infractions que les diplomates commettent rarement, peut-être en raison de leur meilleure éducation, de leur discipline plus stricte, et de leur esprit de corps plus développé.

90. Les personnels des missions diplomatiques ont pris une telle ampleur qu'il est devenu nécessaire de soumettre certains de leurs membres à la juridiction nationale. Alors qu'autrefois dans une capitale moyenne le corps diplomatique ne comptait que 200 membres, il peut y avoir maintenant 4000 personnes inscrites sur la liste diplomatique, et quatre ou cinq fois autant de membres des personnels subalternes des missions. En raison de cette évolution, certains Etats ont tendance à limiter le nombre total des membres de la mission et le nombre des personnes portées sur la liste diplomatique. Même les pays qui ont l'habitude d'accorder tous les privilèges et immunités à toutes les personnes inscrites sur la liste diplomatique changent d'attitude en raison de la nouvelle tendance. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique vient d'adresser une lettre circulaire à tous les Etats qui recourent à ces limitations, et le Royaume-Uni a commencé à appliquer le principe de la réciprocité. La pratique n'est donc pas uniforme dans ce domaine et la Commission, si elle veut faire œuvre de codification, ne peut négliger la nouvelle tendance qui coexiste avec la coutume établie, plus ancienne.

91. M. MATINE-DAFTARY est préoccupé par les abus des privilèges et immunités dont se rendent coupables les membres du personnel administratif et du personnel de service des missions; c'est pourquoi il doute qu'il soit opportun de leur accorder toutes les immunités. La meilleure solution est de laisser au chef de la mission le soin de décider, compte tenu des besoins de la mission, à quels membres de son personnel doivent être accordées les immunités. M. Matine-Daftary présentera un amendement dans ce sens.

La séance est levée à 13 h. 5.

408ème SEANCE

Vendredi 31 mai 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 20 (*suite*[1])

1. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du projet de paragraphe 2 remanié par le Rapporteur spécial, qui vise le cas des agents diplomatiques qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire (405ème séance, par. 16). Ce texte a la teneur suivante:

> "L'agent diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire jouit de l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis légitimement dans l'exercice de ses fonctions. Il jouit, en outre, des privilèges et immunités qui lui ont été reconnus par l'Etat accréditaire."

2. Il rappelle que M. Tounkine avait proposé (405ème séance, par. 17) d'ajouter, à la première phrase de ce texte, les mots suivants: "sauf si cet Etat en décide autrement au moment où il reconnaît à l'intéressé la qualité d'agent diplomatique de l'Etat accréditant".

3. M. PAL déclare, à propos de l'amendement de M. Tounkine, qu'aux termes de l'article 4 tel qu'il a été revisé par le Comité de rédaction, le consentement exprès de l'Etat accréditaire n'est plus requis que pour ceux de ses ressortissants qui sont désignés pour faire partie du personnel diplomatique, mais n'est pas exigé pour ceux qui sont nommés membres du personnel administratif ou du personnel de service.

4. M. TOUNKINE fait observer que, si la Commission décide, à propos de l'article 24, que les privilèges et immunités visés dans le projet ne s'appliquent qu'au personnel diplomatique, il n'y aura pas contradiction entre l'amendement qu'il a présenté et le texte adopté par le Comité de rédaction pour l'article 4. Si, au contraire, elle décidait que le bénéfice de ces privilèges et immunités doit s'étendre à tous les membres de la mission, y compris le personnel administratif et le personnel de service, il y aurait une discordance, M. Tounkine le reconnaît, mais ce serait une discordance que l'on pourrait, semble-t-il, prier le Comité de rédaction d'éliminer.

5. M. YOKOTA n'a pas d'objection à faire valoir contre l'amendement de M. Tounkine, à cette réserve près qu'il laisse l'entière responsabilité de la décision à l'Etat accréditaire. Il aurait, quant à lui, préféré l'amendement suggéré par M. Spiropoulos au moment où la Commission a commencé l'examen du paragraphe 2 de l'article 20, c'est-à-dire l'insertion des mots "sauf disposition contraire adoptée d'un commun accord par l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire" (403ème séance, par. 70).

6. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut se rallier à l'amendement de M. Tounkine, car, selon lui, un Etat qui accepte l'un de ses nationaux comme agent diplomatique d'un autre Etat doit, pour le moins, accorder à l'intéressé l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

7. Il se demande si l'emploi du mot "légitimement" dans le projet remanié du Rapporteur spécial n'élude pas la question, car c'est précisément pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de la fonction diplomatique, mais dont la légitimité est contestée, que l'immunité est requise. Il suggère de supprimer le mot "légitimement", que le Comité de rédaction pourrait envisager de remplacer en ajoutant le mot "normal" après le mot "exercice"

8. M. AGO est également d'avis qu'il faudrait supprimer le mot "légitimement".

9. En ce qui concerne l'amendement proposé par M. Tounkine, il rappelle que les actes officiels accomplis par un agent diplomatique dans l'exercice de ses fonctions sont des actes de l'Etat, et cela ne change pas quelle que soit la nationalité de l'agent. Partant, si l'Etat

[1] Reprise des débats de la 405ème séance.

accréditaire consent à ce que l'un de ses ressortissants serve comme agent diplomatique de l'Etat accréditant, mais, en même temps, se refuse à reconnaître à l'intéressé l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions, tout se passe comme s'il ne donnait pas son consentement et n'admettait pas l'exercice de ces mêmes fonctions, car il est inimaginable que l'Etat accréditaire soumette à sa propre juridiction les actes de souveraineté de l'Etat accréditant.

10. M. SPIROPOULOS estime que la Commission attache trop d'importance à la question, puisque, dans la pratique, le facteur déterminant sera le degré plus ou moins grand de bon vouloir manifesté par les deux Etats intéressés. Comme on l'a déjà souligné, il est extrêmement rare que le chef d'une mission ait la nationalité de l'Etat accréditaire. Dans la pratique, le problème ne se pose guère que pour les employés, huissiers et autres, que leurs attributions ne risquent guère de conduire à des actes qu'il est nécessaire de couvrir par une immunité de juridiction dans l'Etat accréditaire. Tout en préférant l'amendement qu'il a déposé lui-même — plus élégant, semble-t-il, du point de vue juridique — M. Spiropoulos ne voit pas d'objection à l'amendement de M. Tounkine, qui laisse à l'Etat accréditant qui ne consentirait pas à ce que l'un des membres de sa mission soit soumis à la juridiction de l'Etat accréditaire la ressource de nommer quelqu'un d'autre.

11. M. TOUNKINE est disposé à retirer son amendement en faveur du texte proposé par M. Spiropoulos.

12. M. VERDROSS appuie le texte du paragraphe 2 remanié par le Rapporteur spécial, car il lui paraît essentiel, pour les motifs exposés par M. Ago, que tous les agents diplomatiques jouissent d'un minimum d'immunité. S'il en était autrement, un agent diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire pourrait être arrêté alors qu'il est porteur de pièces diplomatiques confidentielles appartenant à l'Etat accréditant, et ces documents pourraient être utilisés en justice, ce qui est, bien entendu, totalement inadmissible.

13. M. SPIROPOULOS estime que le cas auquel M. Verdross fait allusion est dépourvu d'importance pratique, parce que les agents diplomatiques n'ont pas l'habitude de transporter des documents secrets quand ils se promènent; de plus, comme il l'a déjà fait observer, la grande majorité des personnes dont il s'agit n'auront que très rarement accès à des documents secrets.

14. Il aurait pu, lui aussi, accepter le texte remanié proposé par le Rapporteur spécial, mais il est parfois nécessaire de recourir à une solution transactionnelle du genre de celle qu'il avait lui-même suggérée. M. Tounkine ayant accepté cette suggestion, il espère, quant à lui, que les membres de la Commission dont le point de vue est en conflit avec celui de M. Tounkine feront preuve d'un égal esprit de compromis. Bien entendu, il n'aurait pas d'objection à ce que le Comité de rédaction ajoute, s'il le désire, les mots "au moment où il reconnaît à l'intéressé la qualité d'agent diplomatique de l'Etat accréditant" dans le texte remanié proposé par le Rapporteur spécial et modifié par lui-même.

15. M. EL-ERIAN regrette de ne pouvoir accepter le texte remanié proposé par le Rapporteur spécial, parce que ce texte ne tient pas compte de tous les points de vue exprimés au cours de la discussion qui a eu lieu à la 403ème séance: il ne tient compte que d'un seul d'entre eux, savoir que l'agent diplomatique doit, en tout état de cause, jouir d'un minimum d'immunité. En particulier, le texte remanié ne prend aucunement en considération le point de vue exprimé par lui-même et par M. François, savoir qu'il faut respecter le principe selon lequel l'Etat exerce sa juridiction sur ses ressortissants.

16. Il ne peut pas accepter non plus l'amendement proposé par M. Spiropoulos, en vertu duquel l'agent diplomatique qui est ressortissant de l'Etat accréditaire jouirait de l'immunité de juridiction à raison de ses actes officiels à moins que l'Etat accréditant n'accepte que l'intéressé ne bénéficie pas de cette immunité. En revanche, l'amendement de M. Tounkine fait, à juste titre, dépendre les immunités dont jouit un tel agent de la décision de l'Etat accréditaire; si l'Etat accréditant estime que les conditions imposées par l'Etat accréditaire ne peuvent pas être acceptées, il a toujours la ressource de désigner une autre personne.

17. Au cas où l'amendement de M. Tounkine serait retiré, M. El-Erian serait, quant à lui, obligé de maintenir son amendement initial (403ème séance, par. 9); toutefois, à la lumière des débats qui se sont déroulés depuis qu'il a présenté ce texte et compte tenu, en particulier, du fait que la généralité des membres admettent qu'il faudra un article distinct pour régler l'ensemble de la question des immunités et privilèges dont jouissent les agents diplomatiques ressortissants de l'Etat accréditaire, il modifiera cet amendement comme suit:

> "L'agent diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire ne jouit, sur le territoire de l'Etat accréditaire, que des immunités ou privilèges diplomatiques que l'Etat accréditaire lui accorde spécifiquement au moment où il consent à sa nomination."

18. M. AGO souligne que la seule immunité à propos de laquelle la question des actes officiels peut se poser est l'immunité de juridiction; toutes les autres concernant plutôt les actes de l'agent diplomatique accomplis à titre personnel. Il reconnaît avec M. Spiropoulos que les cas où un membre de mission diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire devra invoquer l'immunité de juridiction pour des actes officiels se présenteront très rarement. Toutefois, la Commission pose des principes, et c'est un principe éminemment dangereux et totalement inacceptable de dire que des actes qui sont, sans aucun doute, des actes de l'Etat accréditant lui-même peuvent être soumis à la juridiction de l'Etat accréditaire. C'est pourquoi il ne pourra pas accepter l'amendement de M. Spiropoulos, qui admet expressément qu'il est possible de ne pas bénéficier de l'immunité de juridiction pour des actes officiels accomplis au nom de l'Etat accréditant.

19. Sans pouvoir appuyer non plus l'amendement de M. El-Erian, M. Ago pense que, dans la pratique, cet amendement, quoique plus extrême, pourrait se révéler moins dangereux; en effet, si on lui donnait une interprétation sensée, on ne pourrait l'interpréter que comme excluant les actes officiels des agents diplomatiques.

20. EL-KHOURI bey estime que la Commission ne doit pas commettre d'erreur de jugement quant au nombre des personnes en cause. Même si chaque mission n'engageait sur place qu'un ou deux employés, chauffeurs, interprètes ou huissiers, au total cette catégorie d'agents représenterait plusieurs centaines de personnes dans chaque Etat accréditaire. Si on laisse l'Etat accréditaire entièrement libre d'accorder à chacun d'eux les

immunités qu'il juge bon, on engendre l'anarchie, les inégalités de traitement, le désordre généralisé et des contestations. Il en sera de même si l'on subordonne le règlement de chaque cas à un accord entre l'Etat accréditaire et l'Etat accréditant. Pour ces raisons, El-Khouri bey ne peut accepter le texte remanié du paragraphe 2 présenté par le Rapporteur spécial. A son avis, la Commission devrait s'efforcer de formuler une règle applicable uniformément dans tous les cas; si elle n'y parvient pas, elle sera obligée de laisser la question à la discrétion de l'Etat accréditaire, mais alors elle devra, pour le moins, faire en sorte que chaque Etat accréditaire accorde les mêmes privilèges et immunités à tous ses nationaux employés par des missions diplomatiques étrangères.

21. M. PAL estime qu'il n'y a pas de différence quant au fond entre la proposition de M. Spiropoulos et celle de M. Tounkine, car la décision appartient, en dernière analyse, à l'Etat accréditaire, dont le consentement est requis avant que l'un de ses nationaux puisse être nommé agent diplomatique d'un pays étranger. A la réflexion, toutefois, M. Pal préfère la nouvelle rédaction présentée par le Rapporteur spécial, avec les amendements proposés par sir Gerald Fitzmaurice.

22. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, déclare que l'objet essentiel de son texte remanié est de reconnaître un minimum d'immunité dont tous les agents diplomatiques doivent bénéficier, qu'ils soient ou non les ressortissants de l'Etat accréditaire. Les amendements suggérés par M. Tounkine et par M. Spiropoulos et le texte proposé par M. El-Erian refusent tous ce minimum. C'est pourquoi M. Sandström persiste à préférer le texte qu'il a proposé lui-même. Il a employé le mot "légitimement" en pensant à certaines activités comme l'espionnage, qui ne peuvent pas être considérées comme des actes privés, mais à l'égard desquelles on ne saurait guère réclamer l'immunité de juridiction.

23. M. TOUNKINE estime que, dans la pratique, le choix que la Commission fera n'aura guère d'importance. Toutefois, si le texte remanié proposé par le Rapporteur spécial est adopté, l'Etat accréditaire sera obligé de prendre en considération les conséquences automatiques qui découleraient du consentement qu'il donnerait à la nomination de l'un de ses ressortissants comme agent diplomatique d'un pays étranger; il refusera alors probablement son acceptation dans d'assez nombreux cas où il aurait pu la donner sous certaines conditions — conditions que, de son côté, l'Etat accréditant aurait, lui aussi, jugées acceptables.

24. Il ne partage pas l'avis de M. El-Erian selon lequel l'amendement de M. Spiropoulos comporterait des dangers. Au cas où cet amendement serait adopté, si l'Etat accréditant insistait pour qu'un ressortissant de l'Etat accréditaire qu'il désire nommer membre de sa mission diplomatique bénéficie de l'immunité de juridiction pour les actes officiels et que l'Etat accréditaire se refusait à accorder cette immunité, l'Etat accréditaire serait libre de refuser purement et simplement son consentement à la nomination. Toutefois, le texte proposé par M. El-Erian est sans aucun doute plus clair et reconnaît l'intérêt spécial de l'Etat accréditaire en la matière.

25. On pourrait donner, dans une certaine mesure, satisfaction à El-Khouri bey en éliminant du texte proposé par M. El-Erian les mots "au moment où il consent à sa nomination", ce qui permettrait aux Etats d'adopter une législation réglant d'une manière uniforme les immunités et privilèges dont doivent bénéficier ceux de leurs ressortissants qui sont employés par des missions diplomatiques étrangères. Beaucoup d'Etats ont déjà légiféré sur ce point, pour les domestiques tout au moins.

26. M. El-ERIAN déclare, à propos des observations de El-Khouri bey, que, par "agent diplomatique", il n'entend viser que les chefs de mission ou les membres du personnel diplomatique proprement dit. A son avis, il faudrait, en vertu de l'article 24, exclure totalement les domestiques du bénéfice des privilèges et immunités.

27. Le PRESIDENT met aux voix l'amendement de M. El-Erian (par. 17 ci-dessus), qui est le plus éloigné du texte initial.

Par 8 voix contre 5, avec 8 abstentions, l'amendement est rejeté.

28. M. BARTOS déclare, pour expliquer son vote, qu'il s'oppose par principe à ce qu'une personne soit accréditée dans son propre pays par un Etat étranger, mais, comme la Commission a, malgré son opposition, accepté qu'il puisse en être ainsi, un agent diplomatique ainsi accrédité doit être admis à bénéficier des privilèges et immunités qui sont nécessaires au libre exercice de ses fonctions. En outre, il y a des pays qui, ultérieurement, pour de prétendues raisons historiques, ont revendiqué des agents diplomatiques étrangers comme leurs ressortissants. Les législations internes sur la nationalité de pays comme la Turquie, la Hongrie et la Bulgarie, par exemple, auraient conduit à des anomalies graves si le texte proposé par M. El-Erian avait été adopté, car ces pays considèrent comme leurs nationaux des personnes possédant une double nationalité qui sont nées — ou dont les parents sont nés — sur un territoire autrefois soumis à leur autorité. Telles sont les raisons pour lesquelles M. Bartos s'est vu dans l'obligation de voter contre ce texte.

29. Le PRESIDENT met aux voix l'amendement proposé par M. Spiropoulos, qui consiste à ajouter les mots "sauf disposition contraire adoptée d'un commun accord par l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire". Ces mots s'ajouteraient au début du texte remanié proposé par le Rapporteur spécial.

Il y a 7 voix pour, 7 voix contre et 7 abstentions. L'amendement n'est pas adopté.

30. En réponse à une question du PRESIDENT, sir Gerald FITZMAURICE déclare accepter que son amendement (par. 7 ci-dessus) au texte remanié proposé par le Rapporteur spécial soit examiné plus avant par le Comité de rédaction à la lumière de l'explication donnée par le Rapporteur spécial.

31. M. MATINE-DAFTARY voudrait, avant que le Président mette aux voix le texte proposé par le Rapporteur spécial, savoir si ce texte constituera l'article distinct envisagé par certains membres de la Commission comme devant s'appliquer à l'ensemble de la question des immunités et privilèges accordés au personnel de mission recruté sur place.

32. Le PRESIDENT déclare que telle n'est pas la portée du texte proposé. Le texte a pour seul objet de traiter la question de l'immunité de juridiction dont jouissent le chef de la mission ou le membre du personnel diplomatique qui sont en même temps ressortissants de l'Etat accréditaire.

33. Avec cette précision, il met aux voix le texte remanié proposé par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 2 de l'article 20 (par. 1 ci-dessus).

Par 12 voix contre 2, avec 7 abstentions, le texte est adopté, sous réserve d'un examen complémentaire de l'amendement de sir Gerald Fitzmaurice par le Comité de rédaction.

34. M. SPIROPOULOS, qui a voté pour, précise qu'à son avis il importera peu dans la pratique que son amendement ait été rejeté. La raison d'être de cet amendement était la recherche d'une solution transactionnelle. Pour sa part, il préfère le texte tel qu'il est.

35. M. EL-ERIAN a voté contre, pour les motifs dont il a déjà donné connaissance dans ses précédentes interventions sur la question (403ème séance, par. 9 à 15, et par. 15 à 17 et 26 ci-dessus).

36. M. BARTOS a voté pour, bien qu'il soit toujours fâcheux, selon lui, de choisir les agents diplomatiques parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire. S'il en est, pourtant, qui sont choisis ainsi et que l'Etat accréditaire les accepte, M. Bartos admet qu'ils doivent bénéficier de l'immunité de juridiction pour les actes officiels.

37. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du paragraphe additionnel que M. François a proposé d'ajouter à l'article 20 (404ème séance, par. 29).

38. Il rappelle que M. François a accepté, sur la suggestion de M. Tounkine, d'ajouter à la fin de la première phrase les mots "conformément à la législation de cet Etat" (*ibid.*, par. 59).

39. M. GARCIA AMADOR demande si les mots "est justiciable" impliquent de la part de l'Etat accréditant l'obligation, le cas échéant, de citer en justice ses agents diplomatiques devant les tribunaux compétents.

40. Le PRESIDENT indique en réponse qu'il croit comprendre que le texte de M. François exprime simplement le principe universellement admis selon lequel un agent diplomatique reste soumis à la juridiction de l'Etat accréditant, de sorte qu'il peut être poursuivi devant les tribunaux de cet Etat, à condition toutefois que la législation de celui-ci détermine un for compétent. De plus, le texte en question tend à assurer le for compétent dans l'Etat accréditant, pour le cas où la législation de ce dernier omettrait d'en déterminer un.

41. M. SPIROPOULOS a l'impression que l'insertion de l'amendement de M. Tounkine retire toute valeur pratique à la première phrase du texte de M. François. Le seul élément subsistant dans le texte de M. François se trouve à la deuxième phrase, mais le rapport entre cette phrase et la première est pour le moins obscur.

42. M. FRANÇOIS reconnaît que la deuxième phrase contient l'essentiel de sa proposition. Toutefois, la première conserve une certaine importance, puisqu'un Etat pourrait soutenir que, quoi que fasse l'agent diplomatique sur le territoire de l'Etat accréditaire, il ne peut être cité devant ses tribunaux. C'est là une attitude qu'il est indispensable, à son avis, de combattre.

43. M. SPIROPOULOS fait observer que, si la législation de l'Etat accréditant ne prévoit pas par avance qu'un agent diplomatique est justiciable de ses tribunaux, l'adoption du texte de M. François avec l'amendement proposé par M. Tounkine n'apportera aucune modification à l'état de choses existant.

44. M. PAL rappelle que sir Gerald Fitzmaurice, prenant comme point de départ une idée de M. Yokota, avait suggéré (404ème séance, par. 80) de modifier comme suit le paragraphe proposé par M. François:

"L'immunité de juridiction d'un agent diplomatique dans l'Etat accréditaire n'exempt pas cet agent de la juridiction de l'Etat accréditant, à laquelle il reste soumis conformément au droit de cet Etat."

45. M. FRANÇOIS accepterait de remplacer par ce texte la première phrase de son projet de paragraphe.

46. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, fait observer que le texte proposé par sir Gerald Fitzmaurice ne tient en fait pas davantage compte de la préoccupation essentielle de M. François que l'amendement de M. Tounkine, puisqu'il n'impose pas à l'Etat accréditant l'obligation de désigner un tribunal lorsque la législation existante n'en désigne pas un déjà.

47. Après un nouvel échange de vues, M. TOUNKINE rappelle qu'il a demandé (404ème séance, par. 77) que les deux phrases du texte proposé par M. François soient mises aux voix séparément.

48. Le PRESIDENT met aux voix le texte proposé par sir Gerald Fitzmaurice (par. 44 ci-dessus), que M. François a accepté à la place de la première phrase du paragraphe additionnel qu'il avait proposé.

Par 17 voix contre zéro, avec 3 abstentions, ce texte est adopté pour la première phrase.

Par 10 voix contre une, avec 10 abstentions, la deuxième phrase du texte de M. François est adoptée.

49. M. BARTOS a voté pour la deuxième phrase, parce qu'à son avis elle présentera quelques avantages d'ordre pratique, même si elle ne règle pas pleinement la question du droit applicable.

50. M. AMADO s'est abstenu par deux fois parce qu'en vertu d'une règle admise les agents diplomatiques conservent leur ancien domicile. Si la Commission avait voulu énoncer à nouveau cette règle, elle aurait dû le faire en termes plus clairs que ceux qui sont utilisés dans la première phrase. M. Amado approuvait la deuxième phrase, mais, comme elle dépend de la première, il n'a pas pu voter pour.

51. M. MATINE-DAFTARY a voté pour les deux phrases, bien qu'elles ne soient pas pleinement satisfaisantes, parce qu'il sera toujours possible de les modifier soit au Comité de rédaction, soit à la lumière des obsertions que fourniront les gouvernements.

52. Prenant la parole en sa qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT déclare avoir voté pour les deux phrases de la proposition de M. François, amendée par sir Gerald Fitzmaurice, bien qu'il soit convaincu que, dans le cas visé dans la deuxième phrase, seul l'Etat intéressé peut décider quel tribunal doit être déclaré compétent. Toutefois, comme la Commission prépare un projet de convention, une clause de ce genre semble souhaitable pour ceux des Etats dont la législation ne prévoit pas un tribunal compétent pour les agents diplomatiques en service à l'étranger.

ARTICLE 24 (*suite*[2])

53. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen, paragraphe par paragraphe, de l'article 24. Il rappelle la proposition de M. François tendant à remplacer l'article par un nouveau texte (407ème séance, par. 86).

54. Le Président indique que M. Matine-Daftary a présenté un amendement tendant à supprimer, dans le texte présenté par M. François, le membre de phrase "pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire", la question ayant déjà été réglée par la décision de la Commission sur l'article 20, et de le

[2] Reprise des débats de la 407ème séance.

remplacer par les mots suivants: "dans les limites et la mesure appréciées et demandées par le chef de la mission sous sa responsabilité".

55. Le Président demande au Rapporteur spécial ce qu'il entend par l'expression "personnel de service", qui figure dans son texte, et s'il accepte l'amendement présenté par M. François.

56. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, déclare que l'expression dont il s'agit vise ce que l'on appelle les employés d'ambassade, huissiers et chauffeurs par exemple.

57. Il accepte l'amendement de M. François.

58. M. FRANÇOIS a utilisé l'expression "pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire" pour que son texte vise ceux des membres du personnel qui auraient la double nationalité: celle de l'Etat accréditant et celle de l'Etat accréditaire. On pourrait laisser au Comité de rédaction le soin de décider s'il y a lieu de conserver cette expression.

59. M. MATINE-DAFTARY fait remarquer que la décision de la Commission sur l'article 20 n'intéresse que les ressortissants de l'Etat accréditaire.

60. Prenant la parole en sa qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT estime qu'en accordant la plénitude des privilèges et immunités diplomatiques à toutes les catégories de personnel, le paragraphe 1 va beaucoup plus loin que les législations de la plupart des pays, notamment en ce qui concerne les immunités fiscales et les franchises douanières.

61. M. TOUNKINE pense que la Commission sera unanime à admettre qu'actuellement, selon le droit international général, seul le personnel diplomatique, au sens strict de ce mot, jouit de la totalité des immunités énumérées dans le projet. Le personnel administratif, le personnel technique et le personnel de service ont certainement certains privilèges et immunités, mais il est probable que ces prérogatives ne leur sont reconnues qu'à titre de courtoisie, ou à la suite d'un accord conclu entre deux Etats. Le texte du Rapporteur spécial et l'amendement de M. François dépassent donc la règle existante et constituent des propositions *de lege ferenda.* Pour sa part, M. Tounkine n'a pas d'objection de principe à ce que l'on étende le bénéfice des privilèges et immunités à d'autres catégories que celle des agents diplomatiques, mais il se demande si la Commission n'irait pas trop loin en plaçant sur le même pied tous les membres du personnel des missions étrangères. Une règle nouvelle de cette sorte entraînerait de profondes modifications dans la législation de certains pays.

62. Selon lui, en l'état actuel des choses, le droit international oblige probablement les Etats à accorder la plénitude des privilèges et immunités diplomatiques au personnel diplomatique proprement dit, et les autorise à accorder ces privilèges au personnel administratif et au personnel de service sur une base de réciprocité. En Union soviétique, par exemple, une loi du 27 mars 1956 autorise le gouvernement à accorder l'immunité diplomatique à tous les employés des missions diplomatiques étrangères sur la base d'une stricte réciprocité dans chaque cas.

63. Sous le bénéfice de ces observations, M. Tounkine est d'avis d'établir dans le paragraphe une distinction entre le personnel diplomatique et les autres catégories de personnel quant à l'obligation d'accorder les privilèges et les immunités et quant à leur ampleur. A propos du personnel administratif, technique et de service, on pourrait mentionner le principe de la réciprocité.

64. Il vaudrait peut-être mieux conserver, pour le moment, les mots "pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire". Le Comité de rédaction pourra ultérieurement trancher le point de savoir si la question est déjà réglée par un autre texte adopté par la Commission.

65. Pour sir Gerald FITZMAURICE, il est compréhensible que l'extension des effectifs des missions ait conduit certains pays à envisager de restreindre le nombre des bénéficiaires des privilèges et immunités. Toutefois, il n'y a pas lieu d'établir une différence de traitement entre le personnel diplomatique et le personnel administratif des missions, et cela en raison de la difficulté qu'il y a de tracer une démarcation nette entre ces deux catégories. Au siècle dernier, quand les troisièmes secrétaires et les attachés autorisés minutaient les dépêches à la main, il était largement suffisant de n'octroyer les privilèges et immunités qu'aux agents diplomatiques. Aujourd'hui, toutefois, la sténographe de l'ambassadeur peut connaître plus de secrets d'Etat que tel membre du personnel diplomatique, et cela est vrai également des archivistes. Les membres du personnel administratif, qui ont souvent à connaître de questions hautement confidentielles, ont tout autant besoin de protection contre d'éventuelles pressions de l'Etat accréditaire que le personnel diplomatique lui-même; l'orateur ne voit pas comment la Commission pourrait ne pas les admettre parmi les bénéficiaires, sinon de la plénitude des privilèges diplomatiques, du moins et indiscutablement de l'immunité totale.

66. Les observations de M. Verdross relatives à la composition du personnel des missions des petits pays (407ème séance, par. 87) renforcent la thèse selon laquelle il ne faut pas établir de distinction.

67. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, regrette de n'avoir pas pu indiquer au début du débat sur l'article les considérations dont s'inspire son projet. Il n'y a pas, dans toute la matière des relations diplomatiques, de question qui soit résolue plus diversement par les Etats. Il est impossible de parler d'un droit fixé. Beaucoup de pays n'accordent les privilèges et immunités qu'au personnel diplomatique; d'autres les accordent à la totalité du personnel de la mission. Pour une large part, les solutions diffèrent en raison du critère choisi comme point de départ. Ou bien on considère isolément chaque catégorie, ou bien on se représente la mission comme une entité — comme une équipe, en quelque sorte. Personnellement, il préfère cette deuxième manière de voir, qui paraît être celle adoptée par sir Gerald Fitzmaurice. La Commission pourrait stipuler un minimum de privilèges et d'immunités et s'en remettre aux gouvernements du soin de s'entendre sur le reste par voie d'accords. Toutefois, il serait préférable d'accorder plus d'immunités, si possible.

68. M. YOKOTA est d'avis d'établir une distinction entre le personnel diplomatique et les autres catégories de membres des missions dont les privilèges et immunités ne sont pas aussi bien établis. Il est vrai que, dans la pratique, on les leur accorde en général, mais on le fait en partie à titre de courtoisie et, parfois, sur une base de réciprocité. On peut noter que le projet de la Harvard Law School, dans son article 23, pose un critère rigoureusement fonctionnel en disant que l'Etat accréditaire "ne peut exercer sa juridiction sur un membre du personnel administratif ou du personnel de

service d'une mission que dans les limites et par des moyens tels qu'il n'ait pas à s'ingérer indûment dans la conduite des affaires de la mission"[3].

69. M. Yokota propose à la Commission de reconnaître que les membres du personnel diplomatique de la mission ont droit à la plénitude des privilèges et immunités diplomatiques en rédigeant comme suit le paragraphe 1:

"Les membres du personnel diplomatique de la mission jouissent des privilèges et immunités diplomatiques, conformément aux articles précédents, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire",

et d'ajouter, après le paragraphe 1 ainsi amendé, le paragraphe nouveau ci-après:

"Les membres du personnel administratif et du personnel de service de la mission jouissent, en l'absence d'accord particulier, des mêmes privilèges et immunités que les membres du personnel diplomatique."

70. M. SPIROPOULOS est d'avis d'étendre les privilèges et immunités diplomatiques aux catégories subalternes de personnel pour des motifs très voisins de ceux invoqués par sir Gerald Fitzmaurice et par le Rapporteur spécial, à savoir que la mission doit être considérée comme une entité, au bon fonctionnement de laquelle tous les membres du personnel participent, y compris les chauffeurs et les cuisiniers. Il comprend parfaitement les difficultés qui résultent de l'extension des effectifs des agents subalternes attachés à certaines missions et du fait que des infractions sont beaucoup plus fréquemment commises par ces catégories de personnel que par les diplomates. Quoi qu'il en soit, il considère que cette solution est préférable. Pourtant, ce n'est là qu'un avis personnel; il ne prétend pas que cette façon de voir traduise l'état existant du droit international.

71. M. AMADO comprend mal pourquoi les cuisiniers devraient jouir des mêmes privilèges et immunités que les premiers secrétaires. A son avis, il est impossible d'examiner le paragraphe 1 sans prendre en considération le paragraphe 5, qui stipule que les bénéficiaires des privilèges et immunités diplomatiques doivent figurer sur la liste diplomatique.

72. M. KHOMAN voudrait que des privilèges et immunités diplomatiques soient accordés au personnel administratif et au personnel de service, mais n'en reconnaît pas moins que telle ne semble pas être la pratique de tous les Etats. Il pourrait donc être préférable d'établir une distinction inspirée de celle proposée par M. Yokota, et de préciser sans la moindre ambiguïté que le personnel diplomatique a droit à la totalité des privilèges et immunités et que le personnel administratif et le personnel de service, eux aussi, bénéficient des mêmes privilèges et immunités, à moins qu'il n'en soit décidé autrement par voie d'accord. Cette solution lui paraît répondre aux divers points de vue exprimés.

73. M. MATINE-DAFTARY estime avec sir Gerald Fitzmaurice qu'il n'est pas souhaitable d'établir une distinction. La plupart des missions comptent des membres qui effectuent des travaux de caractère diplomatique, mais qui, souvent par suite de la nature des règlements, ne peuvent pas être classés comme agents du service diplomatique. Les auteurs du projet de Harvard paraissent aborder la question en théoriciens, sans prendre garde à la difficulté qu'il y a d'établir dans la pratique des distinctions nettement tranchées.

74. Pourtant, compte tenu des effectifs démesurés des missions et des travaux relativement sans importance exécutés par certains éléments du personnel, il semble nécessaire de donner le moyen de "freiner" un peu. A cette fin, M. Matine-Daftary a proposé, dans son amendement (par. 54 ci-dessus), de laisser à la discrétion du chef de la mission le choix des personnes qui peuvent prétendre aux privilèges et immunités.

75. M. PAL ne pense pas qu'un frein soit nécessaire. S'étant déjà prononcé sur l'opportunité de limiter l'effectif des missions, la Commission peut désormais partir de l'hypothèse que cet effectif ne sera pas exagéré.

76. Le PRESIDENT suggère à la Commission de s'efforcer de rechercher une formule acceptable pour la généralité des Etats.

77. Il signale que M. Tounkine a déposé l'amendement ci-après, destiné à remplacer le paragraphe 1:

"Les membres du personnel diplomatique de la mission jouissent des privilèges et immunités diplomatiques, conformément aux articles précédents, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire.

"Les membres du personnel administratif et du personnel de service jouissent également de ces privilèges et immunités sur la base de la réciprocité, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire."

78. M. BARTOS fait observer que la pratique est si diversifiée en la matière qu'il est impossible de formuler une règle de droit positif uniforme. La Commission ne pourra qu'analyser les différentes pratiques et indiquer celle qui paraît la plus appropriée.

79. Il se demande si le critère de l' "unité de fonction" ou de l' "entité", préconisé par le Rapporteur spécial et M. Spiropoulos, est intégralement valable. Indiscutablement, les fonctions de certains membres du personnel administratif et technique — archivistes et opérateurs-radio, par exemple — sont si intimement liées à l'activité diplomatique de la mission qu'il est juste d'admettre ces personnes au bénéfice de l'immunité. Le problème est de savoir où s'arrêter. Il est assez ridicule de voir des nettoyeurs se réclamer de l'immunité diplomatique à la suite d'une rixe avec des marchands ambulants — type d'incident du reste assez courant. De fait, les effectifs des missions se sont tellement gonflés qu'il serait nettement préjudiciable à l'ordre public d'accorder l'immunité diplomatique à toutes les catégories de personnel qui en font partie. Par exemple, le cas des "chauffeurs diplomatiques" qui commettent des excès de vitesse par ordre supérieur est loin d'être clair, et beaucoup d'Etats ont estimé nécessaire de les rendre justiciable de leurs tribunaux civils. De même, les transactions au "marché noir", relativement peu fréquentes chez les diplomates, sont courantes pour le personnel subalterne. Pourtant, dans de nombreux cas, l'Etat accréditaire n'a qu'une ressource à sa disposition: déclarer le délinquant *persona non grata.*

80. Pour louables que soient les efforts de M. Matine-Daftary pour résoudre le problème, on peut leur objecter que les chefs de mission seront tentés de réclamer les privilèges et immunités diplomatiques pour tout leur personnel, parce que c'est beaucoup plus commode.

81. Personnellement, M. Bartos considère que le désir manifesté par M. Matine-Daftary d'assurer aux mis-

[3] Harvard Law School, *Research in International Law, I. Diplomatic Privileges and Immunities,* Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 23.

sions une protection contre les ingérences de l'Etat accréditaire se heurte à la dure réalité de l'état de choses existant. Il suggère que toutes les catégories de personnel dont les activités sont liées à l'accomplissement de la fonction de la mission jouissent des privilèges et immunités diplomatiques. Le reste du personnel ne bénéficierait que d'une "immunité de fonction", les autres privilèges et immunités leur étant, le cas échéant, reconnus par accords bilatéraux. A cet égard, M. Bartos ne pense pas que l'amendement de M. Tounkine soit pleinement satisfaisant. Si un Etat accorde la plénitude des privilèges et immunités à tout le personnel, le principe de réciprocité n'oblige pas l'autre Etat à faire de même

82. Sans pouvoir, pour le moment, suggérer une autre solution, M. Bartos est tenu de dire qu'en leur état actuel les deux textes dont la Commission est saisie lui paraissent inacceptables.

83. M. TOUNKINE partage l'avis du Président. La Commission doit prendre en considération ce que les Etats paraissent pouvoir accepter. Son propre amendement va plus loin que la règle existante de droit international, mais pose comme contrepoids le principe de réciprocité. Un accord sur l'octroi des privilèges et immunités au personnel administratif et au personnel de service des missions, récemment conclu entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique, d'une part, et l'Union soviétique, d'autre part, a montré que le principe de réciprocité fonctionne bien.

84. Le PRESIDENT fait observer que la question paraît suffisamment mûre pour qu'une décision soit prise; elle pourrait être éventuellement réglée à la prochaine séance.

La séance est levée à 13 h. 15.

409ème SEANCE

Lundi 3 juin 1957, à 15 heures.

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 poursuivre l'examen du texte remanié du paragraphe 1 de l'article 24 présenté par M. François (407ème séance, par. 86) et accepté par le Rapporteur spécial.

2. Il signale que des amendements à ce texte ont déjà été présentés par M. Yokota (408ème séance, par. 69) et M. Tounkine (*ibid.*, par. 77). M. Bartos déposera un autre amendement à bref délai.

3. Il semble que, d'une manière générale, les membres de la Commission approuvent le principe énoncé dans le premier paragraphe des amendements de M. Yokota et de M. Tounkine.

4. M. BARTOS peut accepter le premier paragraphe, à condition qu'il vise bien tous les collaborateurs diplomatiques du chef de la mission, qu'ils exercent des fonctions générales ou spéciales.

5. M. PAL fait observer que, l'article relatif aux ressortissants de l'Etat accréditaire ayant déjà été adopté, il vaudrait peut-être mieux dire "sous réserve des dispositions de l'article 20" que de répéter dans les deux paragraphes: "pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire".

6. M. TOUNKINE est de l'avis de M. Pal. La question peut être renvoyée au Comité de rédaction.

A l'unanimité, le premier paragraphe des amendements de M. Yokota et de M. Tounkine est adopté.

7. M. YOKOTA expose qu'on pourrait avoir l'impression qu'il n'y a guère de différence entre le deuxième paragraphe de M. Tounkine et le sien. Toutefois, les mots "sur la base de la réciprocité" sont ambigus. Ils peuvent signifier que, si un Etat accorde certains privilèges et immunités, l'autre Etat ferait de même. En d'autres termes, si un Etat n'accorde pas certains privilèges et immunités, l'autre Etat ne les accordera pas non plus. Dans ces conditions, un Etat pourrait régler unilatéralement les questions de privilèges et d'immunités, les autres Etats étant obligés d'accepter sa décision et n'ayant d'autre recours que de ne pas donner plus qu'ils ne reçoivent. Un tel principe est peu souhaitable, il est même positivement dangereux, parce qu'il risque d'entraîner une rigoureuse limitation des privilèges et immunités, et peut-être des différends. M. Yokota pense donc qu'il serait préférable de prévoir, comme le fait son amendement, que les membres du personnel administratif et du personnel de service de la mission bénéficient en règle générale des mêmes privilèges et immunités que les membres du personnel diplomatique et que, si les Etats veulent limiter ces privilèges et immunités, ils doivent le faire par voie de négociations et d'accord éventuel.

8. Selon sir Gerald FITZMAURICE, bien qu'à première vue il n'y ait pas de différence entre les deux amendements, le texte de M. Tounkine, tel qu'il a été interprété par son auteur à la séance précédente (408ème séance, par. 83), est exactement le contraire du texte de M. Yokota. Pour sir Gerald, le principe de réciprocité, dans le présent contexte, doit signifier que tout Etat disposé à accorder les privilèges et immunités aux agents diplomatiques d'un autre Etat a le droit de demander à ce dernier de faire bénéficier ses agents des mêmes privilèges et immunités. Or, pour M. Tounkine, ce principe signifie qu'un Etat est toujours libre de refuser certains privilèges et immunités, même à un Etat qui est prêt à les accorder, la réciprocité n'entrant en jeu que pour permettre au deuxième Etat de les refuser également.

9. M. BARTOS présente son amendement, qui consiste à insérer, après le paragraphe 1, le paragraphe suivant:

> "Le personnel administratif ou technique et le personnel de service d'une mission diplomatique jouissent des privilèges et immunités pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions à la mission. Ils ne jouissent des privilèges et immunités accordés au personnel diplomatique que si les pays intéressés en sont ainsi convenus et dans la mesure qu'ils ont fixée."

10. Ayant retiré, tant de l'enseignement que de la pratique, la conviction que l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions — ou "petite immunité", comme on l'appelle — ne peut faire l'objet