

Document:-
A/CN.4/SR.387

Compte rendu analytique de la 387e 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>)*

61. Les objections ne sont peut-être pas aussi fortes quand il s'agit de la désignation de ressortissants de l'Etat accréditaire comme membres d'un rang moins élevé de missions diplomatiques étrangères, et peut-être pourrait-on faire une distinction à cet égard.

62. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, expose que son projet d'article 4, dont s'inspire l'article 4 proposé par M. Tounkine, est rédigé d'après des dispositions analogues du projet de Harvard² et de la Convention de La Havane³. De même, la résolution adoptée en 1929 par l'Institut de droit international⁴, en stipulant que les membres d'une mission diplomatique qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire ne doivent pas jouir des privilèges et immunités diplomatiques, a présupposé la possibilité de nommer des employés de cette catégorie.

63. Il ne voit pas pourquoi l'on devrait s'abstenir de mentionner cette pratique uniquement parce qu'elle n'est pas répandue. Si l'Etat accréditant a suffisamment confiance dans un ressortissant de l'Etat accréditaire, appartient-il à la Commission du droit international de s'opposer à ce qu'il en fasse son agent diplomatique? L'Etat accréditaire, pour sa part, a toute garantie, puisque son acceptation expresse est requise et que, s'il veut poser certaines conditions, il peut toujours le faire au cours des négociations qui précèdent cette acceptation.

64. M. MATINE-DAFTARY partage l'avis de M. Verdross et de M. El-Erian, notamment en ce qui concerne les chefs de mission. D'après la théorie de "l'intérêt de la fonction", il est nécessaire que les diplomates jouissent des privilèges et immunités diplomatiques pour s'acquitter de leurs fonctions comme il convient; un agent diplomatique qui ne jouit pas de ces privilèges et immunités (c'est le cas de la plupart de ceux qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire) ne peut donc, d'après cette théorie, s'acquitter convenablement de ses fonctions. Ainsi, par exemple, M. Matine-Daftary ne pourrait admettre qu'un ambassadeur soit ressortissant de l'Etat accréditaire.

65. M. Matine-Daftary propose formellement de supprimer dans le projet toute disposition analogue à celle qui figure dans le projet d'article 4 du Rapporteur spécial ou dans celui de M. Tounkine.

La séance est levée à 18 heures.

387ème SEANCE

Mardi 30 avril 1957, à 9 h. 45.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

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

ARTICLES 2 à 4 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à pour-

² *Ibid.*

³ Convention relative aux fonctionnaires diplomatiques, signée à La Havane le 20 février 1928. Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, No 3581.

⁴ Harvard Law School, *op. cit.*, p. 186 et 187.

suivre l'examen du projet d'article 4 présenté par M. Tounkine (386ème séance, par. 3), qui correspond à l'article 4 du projet du Rapporteur spécial.

2. Sir Gerald FITZMAURICE estime que la pratique consistant à désigner comme chef d'une mission diplomatique un ressortissant de l'Etat accréditaire peut être considéré comme appartenant au passé; il ne lui semble pas, cependant, que la Commission doive tenter de l'éliminer complètement. De plus, comme M. El-Erian l'a reconnu lui-même, il est encore commode et de pratique courante pour les missions diplomatiques d'engager leur personne subalterne sur place, lorsque de bonnes connaissances de la langue, des conditions et des mœurs locales sont nécessaires. Comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial, les intérêts de l'Etat accréditaire sont pleinement sauvegardés par le texte qu'il a proposé, ainsi que par celui qui a été soumis par M. Tounkine. La seule conséquence de la suppression de cet article, alors que des dispositions similaires figurent dans des textes antérieures, serait de créer éventuellement un doute sur la légalité d'une pratique dont aucun des membres de la Commission n'a dit qu'elle serait contraire au droit international.

3. M. TOUNKINE explique qu'il a conservé en substance l'article 4 du projet du Rapporteur spécial afin que la question ne soit pas passée sous silence et qu'un débat puisse s'instaurer sur l'opportunité de traiter ou de ne pas traiter le problème. Pour sa part, il est en faveur de la seconde solution, étant donné qu'une disposition explicite pourrait être interprétée comme signifiant que la Commission approuve une pratique qui, en fait, est désapprouvée par la plupart des Etats.

4. L'orateur ne partage pas l'opinion de sir Gerald Fitzmaurice selon laquelle la suppression de l'article 4 risque de faire naître des doutes. Bien entendu, toute mission diplomatique restera libre d'employer des ressortissants de l'Etat accréditaire engagés sur place à des postes subalternes. D'ailleurs, ces agents ne jouissent généralement pas des privilèges et immunités diplomatiques.

5. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, déclare que, dans l'ensemble, il est d'accord avec sir Gerald Fitzmaurice, mais il ne verrait pas d'objection à la suppression de l'article 4, à condition que l'article 5 soit amendé dans le sens qu'il a indiqué à la précédente séance (386ème séance, par. 51), c'est-à-dire que l'on y insère les mots "ou de les recevoir sans les avoir agréés au préalable", car le membre de phrase "fonctionnaires d'une certaine catégorie" peut s'entendre de fonctionnaires choisis parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire.

6. M. PAL fait observer que l'article 4 présente deux aspects, un aspect positif et l'autre, qui est le plus important, négatif; l'aspect positif réside dans l'affirmation que le chef et les autres membres d'une mission peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire; l'aspect négatif est la condition aux termes de laquelle cela ne peut se faire qu'avec le consentement de l'Etat accréditaire. Le sens exact de cet article pourrait être rendu plus précis si l'on choisissait une rédaction négative, telle que "Le chef et les autres membres d'une mission ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire sans le consentement exprès de cet Etat." Sous cette forme, cet article ne devrait soulever aucune objection.

7. De plus, la suppression de l'article ne conduirait pas nécessairement à restreindre la pratique en cause; cette

suppression pourrait, au contraire, susciter certains doutes sur la question de savoir si le consentement exprès de l'Etat accréditaire est, en fait, exigé pour que des ressortissants de cet Etat puissent être désignés comme membres d'une mission diplomatique étrangère.

8. M. YOKOTA est d'avis qu'il convient de supprimer l'article 4 pour les raisons exposées par M. Verdross et M. El-Erian, et aussi parce que, du point de vue de la procédure de désignation — et c'est sur ce point que portent les articles 2 à 4 — les membres d'une mission qui sont des ressortissants de l'Etat accréditaire se trouvent dans une situation pratiquement identique à celle des autres membres de la mission.

9. M. EL-ERIAN rappelle que le Rapporteur spécial a déclaré que son projet d'article 4 s'inspire des dispositions similaires que l'on retrouve dans le projet de la Harvard Law School et dans la Convention de La Havane. Or, l'article 8 du premier de ces deux textes se termine par le membre de phrase suivant :

“sous cette réserve, toutefois, que l'Etat accréditant ne peut envoyer comme membre d'une mission un ressortissant de l'Etat accréditaire sans le consentement exprès de ce dernier ¹.”

Le cas des chefs de mission est traité dans l'article suivant, où l'on ne trouve aucune mention de la possibilité, pour les chefs de mission, d'être des ressortissants de l'Etat accréditaire. Il apparaît donc que le projet de Harvard établit une distinction à ce sujet entre le chef et les autres membres d'une mission diplomatique, distinction qui a complètement disparu dans l'article 4 du projet du Rapporteur spécial.

10. En ce qui concerne les personnes qu'il peut être nécessaire d'engager sur place pour les postes subalternes, M. Tounkine a fait observer à juste titre qu'elles ne sont pas considérées comme étant membres de la mission et ne jouissent pas des privilèges et immunités diplomatiques.

11. M. El-Erian admet sans réserve que la suppression de l'article 4 ne porterait aucunement atteinte au droit des Etats intéressés de régler par accord spécial les conditions dans lesquelles les ressortissants de l'Etat accréditaire pourraient être nommés membres de la mission diplomatique de l'Etat accréditant. Il pense seulement que la Commission ne doit pas reconnaître en termes exprès une pratique désuète. Toutefois, il ne verrait pas d'objection à ce que l'on mentionne dans le commentaire, si on le juge nécessaire, que cette pratique, bien que peu courante aujourd'hui, n'est pas contraire au droit international.

12. M. KHOMAN dit qu'à proprement parler l'article 4 est peut-être inutile, puisque les articles 2 et 3 règlent entièrement la question en ce qui concerne le chef et les autres membres d'une mission diplomatique. Le personnel de bureau et le personnel d'entretien ne sont pas visés par l'article 4, puisque leur nomination n'est pas subordonnée à l'acceptation de l'Etat accréditaire.

13. Toutefois, il serait peut-être préférable de maintenir l'article 4, car le fait que la pratique subsiste, sauf peut-être pour le chef de mission, montre qu'elle est jugée utile, notamment par les petits Etats qui éprouvent souvent des difficultés à trouver un nombre suffisant de personnes qualifiées pour constituer leurs missions diplomatiques à l'étranger. De plus, comme

¹ Harvard Law School, *Research in International Law, I. Diplomatic Privileges and Immunities*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 20.

le Rapporteur spécial et sir Gerald Fitzmaurice l'ont signalé, l'Etat accréditaire a toute garantie. S'il faut choisir entre la suppression et le maintien de l'article 4, M. Khoman donnera la préférence à cette dernière solution.

14. M. AGO est également d'avis de maintenir l'article 4. La pratique n'est pas si rare que d'aucuns le supposent et le cas peut se produire exceptionnellement, même pour les chefs de mission. Par exemple, les représentants du Saint-Siège et de la République de Saint-Marin en Italie peuvent parfaitement être des ressortissants Italiens, de même que les représentants de l'Ordre souverain de Malte et également de certains Etats étrangers.

15. M. AMADO ajoute que, même si l'article 4 était supprimé, la pratique subsisterait en dépit de tout ce que l'on a pu dire au sujet de sa tendance à tomber en désuétude, de son abandon, etc. Toutefois, lui consacrer un article spécial serait, semble-t-il, lui donner trop d'importance. Par conséquent, si la proposition tendant à supprimer l'article est mise aux voix, M. Amado devra probablement s'abstenir.

16. M. TOUNKINE estime, comme M. Pal (par. 6 ci-dessus), que l'article 4 présente un aspect positif et un aspect négatif, ce dernier étant le plus important. Sous l'une ou l'autre forme, l'article paraît encourager la pratique. En le supprimant, on fera disparaître cette impression, mais l'Etat accréditaire continuera, en raison des autres dispositions pertinentes, à pouvoir refuser de recevoir ses propres ressortissants comme membres de missions diplomatiques étrangères.

17. Sir Gerald FITZMAURICE signale que la suppression ou le maintien de l'article sous l'une ou l'autre des formes proposées ne sont pas les seules possibilités qui s'offrent à la Commission. Elle peut, par exemple, rédiger l'article sous une forme négative, comme l'a suggéré M. Pal; elle peut le supprimer, en indiquant dans le commentaire que la pratique en question n'a pas été mentionnée dans le projet d'articles même, parce qu'elle est maintenant assez peu courante, notamment pour les chefs de mission diplomatique, mais que, bien entendu, elle n'est pas contraire au droit international; enfin, la Commission peut supprimer l'article, mais en remaniant l'article 5 de manière à y régler la question comme l'a suggéré le Rapporteur spécial. Sir Gerald est prêt à accepter l'une quelconque de ces trois solutions.

18. M. BARTOS se prononce en faveur de la deuxième solution mentionnée par sir Gerald Fitzmaurice.

19. M. VERDROSS pencherait pour la troisième, mais il lui est difficile d'accepter la suppression de l'article 4 avant que l'article 5 n'ait été examiné.

20. El-KHOURI bey ne peut appuyer la proposition tendant à supprimer l'article 4. C'est une pratique solidement établie de choisir les spécialistes des questions locales, les interprètes, etc., parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire. Si elle refusait de reconnaître cette pratique, qui repose sur le consentement mutuel de l'Etat accréditant et de l'Etat accréditaire, la Commission limiterait sans aucun motif valable leur liberté d'action.

21. Il est exact, néanmoins, que le chef de la mission est rarement choisi parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire; on pourrait donc s'abstenir de le mentionner dans l'article.

22. M. MATINE-DAFTARY croit que les observations de El-Khouri bey procèdent d'un malentendu. L'article 4 vise "les membres de la mission", ce qui ne comprend pas le personnel subalterne: interprètes, employés de bureau, chauffeurs, etc.

23. Répondant à une question du PRESIDENT, M. SANDSTROM, rapporteur spécial, déclare qu'il accepte de retirer provisoirement l'article 4, en se réservant le droit de le présenter à nouveau s'il le juge nécessaire à la lumière du débat consacré à l'article 5.

24. En réponse à une question de M. GARCIA AMADOR, le PRESIDENT dit que, même si le Rapporteur spécial estime nécessaire de présenter à nouveau l'article 4, la discussion consacrée à ce dernier peut être considérée comme close.

25. Le Président invite la Commission à examiner le projet d'article 4 bis de M. Tounkine (386ème séance, par. 3), qui correspond au paragraphe 2 de l'article 2 et à la dernière partie du paragraphe 1 de l'article 3 du projet du Rapporteur spécial.

26. M. PAL préférerait le texte de l'article 12 du projet de la Harvard Law School, car le mot "déclarer", qui figure au début du projet d'article de M. Tounkine ainsi que dans le texte proposé par le Rapporteur spécial, fait penser à une déclaration publique, ce qui ne s'accorderait guère avec les relations amicales que l'on suppose exister entre deux Etats qui envisagent l'établissement de relations diplomatiques.

27. M. AMADO fait observer que le mot "déclarer" est également employé à l'article 12 du projet de Harvard, mais seulement à propos des mesures que l'Etat accréditaire doit prendre au cas où l'Etat accréditant refuserait de rappeler un membre de sa mission comme il en a été prié. A cet égard, le mot "déclarer" convient, mais M. Amado pense, comme M. Pal, que pour la demande initiale de rappel il n'est pas approprié.

28. M. KHOMAN reconnaît que, pour la première demande de rappel, il ne saurait être question d'une déclaration publique, et que le chef de l'Etat accréditaire envoie simplement une communication privée au chef de l'Etat accréditant. Il signale, toutefois, que le mot "déclarer" figure également à l'article 13 du projet de Harvard, et qu'il a là exactement le même sens que dans le texte de M. Tounkine. Si néanmoins on continue à voir des objections à son emploi, on pourrait libeller comme suit la première phrase du texte de M. Tounkine:

"L'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, notifier à l'Etat accréditant que le chef ou tout autre fonctionnaire de la mission n'est plus *persona grata*."

29. M. TOUNKINE accepte cette modification.

30. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, estime que l'emploi des mots "n'est plus" n'est approprié que dans le cas où l'Etat accréditaire a donné son agrément, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit du chef d'une mission.

31. M. MATINE-DAFTARY fait remarquer à l'intention de M. Pal que le simple fait d'informer l'Etat accréditant que le représentant qu'il a désigné n'est plus considéré comme *persona grata* est, en soi, une mesure assez grave, qui ne peut manquer d'avoir des répercussions sur les relations entre les deux pays. Il ne comprend pas alors pourquoi on hésite à adopter la phrase suivant laquelle la mission prend fin si le fonctionnaire n'est pas rappelé.

32. M. EDMONDS ne comprend pas pourquoi le mot "déclarer" semble soulever tant de difficultés; à son avis, ce mot est parfaitement satisfaisant, étant donné qu'il signifie "décider et faire connaître".

33. M. AGO partage l'avis de M. Edmonds, mais propose d'ajouter les mots "à l'Etat accréditant", le texte se lisant alors comme suit:

"L'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, déclarer à l'Etat accréditant que le chef ou tout autre fonctionnaire de la mission n'est plus *persona grata*."

On éviterait ainsi toute interprétation du texte dans le sens d'une déclaration publique.

34. M. BARTOS indique qu'à son avis le mot "déclarer" n'est pas satisfaisant. En fait, selon la pratique suivie habituellement, le chef de l'Etat accréditaire fait courtoisement savoir au chef de l'Etat accréditant que la personne en question n'est plus considérée comme entièrement acceptable pour le poste qu'elle occupe.

35. M. TOUNKINE propose de laisser au comité de rédaction le soin de régler la question.

Il en est ainsi décidé.

Sous cette réserve, par 16 voix contre zéro, avec une abstention, le projet d'article 4 bis présenté par M. Tounkine est adopté.

ARTICLE 5

36. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, précise qu'aucun autre texte ne contient une disposition analogue à celle de l'article 5. Le projet de la Harvard Law School traite ces deux questions dans le commentaire.

37. Conformément à la suggestion qu'il a présentée à la séance précédente (386ème séance, par. 51), il faudrait ajouter à la fin de la seconde phrase les mots "ou de les recevoir sans les avoir agréés au préalable".

38. M. MATINE-DAFTARY déclare qu'il approuve entièrement la substance de l'article 5. Le seul point sur lequel il ait certains doutes est l'emploi du mot "personnel", qui comprendrait les interprètes, les chauffeurs, les employés de bureau, etc.

39. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, indique qu'il a utilisé à dessein le mot "personnel" afin de viser ces catégories d'agents.

40. M. MATINE-DAFTARY fait observer que, s'il en est ainsi, l'article va très loin.

41. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense que le moment est venu pour la Commission d'examiner la question de savoir s'il y a lieu de rédiger un article de définition, analogue à l'article premier du projet de la Harvard Law School².

42. A cet égard, il pourrait être bon de limiter la portée du projet de la Commission aux "membres de la mission", dans le sens donné à ce terme par l'article premier du projet de Harvard, c'est-à-dire aux personnes "autorisées par l'Etat accréditant à prendre part à l'exercice des fonctions diplomatiques de la mission". Une telle disposition aurait pour effet d'exclure nettement les agents recrutés sur place, tels que chauffeurs, personnel de bureau et même interprètes.

43. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, reconnaît que la Commission doit se mettre d'accord sur la ter-

² *Ibid.*, p. 19.

minologie, mais il pense que cette décision interviendrait plus utilement après l'examen des articles relatifs aux privilèges et immunités.

44. M. VERDROSS est d'avis que la seconde phrase du projet du Rapporteur spécial est trop restrictive, du fait qu'elle ne traite que de "catégories" et non pas de fonctionnaires pris à titre individuel. Il faudrait ajouter à ce texte, ou insérer ailleurs, une phrase dans le sens suivant: "Il peut également refuser de recevoir toute personne dont la désignation au sein d'une mission diplomatique lui a été notifiée."

45. Sir Gerald FITZMAURICE estime que la question soulevée par M. Verdross n'intéresse en fait aucunement l'article 5.

46. Sous sa forme actuelle, le texte proposé pour l'article 5 a une portée très vaste, peut-être trop vaste. A en juger par le commentaire, il lui semble que le Rapporteur spécial a envisagé uniquement les cas relativement peu nombreux où un Etat établit pour la première fois une mission diplomatique sur le territoire d'un autre Etat. Il peut paraître raisonnable, dans des cas de ce genre, de reconnaître à l'Etat accréditaire le droit de dire que la mission ne devrait pas comprendre plus qu'un nombre déterminé de fonctionnaires ou, par exemple, ne devrait pas compter d'attachés de presse ou d'attachés commerciaux. Toutefois, tel qu'il est conçu, le texte de cet article ne se limite pas à des cas de cette nature; or, il ne serait certainement pas raisonnable d'admettre que, lorsqu'une mission est établie depuis fort longtemps déjà, l'Etat accréditaire aurait le droit de demander subitement que son effectif soit réduit de moitié ou qu'elle cesse de compter parmi ses membres des fonctionnaires d'une certaine catégorie, alors que cette catégorie faisait partie de la mission depuis de nombreuses années.

47. Par ailleurs, sir Gerald reconnaît que l'on ne peut autoriser l'Etat accréditant à accroître indéfiniment l'effectif de sa mission diplomatique, et qu'il faut fixer une limite ou certains critères.

48. M. YOKOTA partage l'avis de sir Gerald Fitzmaurice. On a accordé dans l'article trop d'importance aux droits de l'Etat accréditaire. Si cet Etat a le pouvoir illimité de restreindre l'effectif des missions, celles-ci peuvent être mises dans l'impossibilité de s'acquitter convenablement de leur tâche.

49. Il serait préférable de dire que l'effectif des missions doit être fixé par accord mutuel, en particulier au moment de la création de la mission. Les négociations qu'ont menées récemment l'Union soviétique et le Japon à la suite de la déclaration commune d'octobre 1956 relative au rétablissement des relations diplomatiques prouvent que l'effectif d'une mission peut être fixé, en fait, par voie de négociation entre les deux puissances intéressées. Cet effectif peut être limité par accord mutuel, même entre Etats qui entretiennent depuis longtemps des relations diplomatiques. Bien que M. Yokota ne désire pas, à ce stade des travaux, soumettre un amendement formel, il propose de remanier la première phrase de l'article 5, qui serait conçue dans les termes suivants:

"L'effectif du personnel admis à faire partie de la mission peut être fixé par accord mutuel entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire, soit au moment de l'établissement de la mission, soit à une date ultérieure. A défaut d'accord, l'Etat accréditaire peut limiter l'effectif de ce personnel."

50. Pour M. BARTOS, il est évident que la tendance actuelle à augmenter dans d'énormes proportions l'effectif du personnel des missions diplomatiques étrangères place certains Etats dans une situation difficile. Son propre pays, la Yougoslavie, où certaines légations étrangères comptent jusqu'à 600 membres, a été obligé de limiter l'effectif des missions en raison de la crise du logement qui sévit à Belgrade. L'Italie semble se trouver le même problème, à en juger par la demande qu'elle a adressée aux autres Etats de choisir les membres de leurs délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, autant que possible, parmi le personnel des missions diplomatiques accréditées auprès du chef de l'Etat italien. La première disposition de l'article 5 est donc nécessaire et M. Bartos préconise son maintien.

51. La seconde notion actuellement débattue est le droit qu'a l'Etat accréditaire de refuser, soit de recevoir des fonctionnaires d'une certaine catégorie, soit de les accepter sans les avoir agréés au préalable. M. Bartos est favorable à cette idée, à condition que les fonctionnaires appartenant à la catégorie refusée ne soient pas indispensables à l'activité de la mission diplomatique.

52. La troisième notion faisant l'objet du présent débat est le droit qu'a l'Etat accréditaire de refuser d'accepter des fonctionnaires présentés par l'Etat accréditant comme membres de la mission. Selon Oppenheim³, la pratique communément suivie — qu'illustrent le refus du Gouvernement suisse d'admettre un conseiller économique roumain au bénéfice des immunités diplomatiques et la procédure adoptée par la France et le Royaume-Uni — veut qu'un membre subalterne d'une mission diplomatique ne soit pas porté sur la liste diplomatique et, par conséquent, n'ait pas droit au statut ni aux privilèges diplomatiques tant que son nom n'a pas été présenté par le chef de la mission et accepté par l'Etat accréditaire. La seule autre solution serait que l'Etat accréditaire déclare qu'un fonctionnaire jugé indésirable n'est plus *persona grata*, ce qu'il serait bien en peine de faire si la conduite de ce fonctionnaire a été irréprochable. M. Bartos approuve donc la proposition de M. Verdross (par. 44 ci-dessus), qui est conforme à la pratique communément suivie et traite d'un problème qui n'a pas encore été abordé dans les articles précédents du projet.

53. M. VERDROSS déclare que l'Etat accréditaire dispose de trois moyens pour ne pas recevoir des agents diplomatiques. Dans le cas du chef de la mission, il peut refuser son agrément avant la nomination. Il peut aussi refuser d'accepter un membre d'une mission lorsque celui-ci est présenté par le chef de la mission; ou, ayant accepté le chef ou un autre fonctionnaire de la mission, il peut à tout moment déclarer que l'intéressé n'est plus *persona grata*.

54. Le projet d'articles ne contient encore aucune disposition ayant trait à la seconde méthode; puisque l'article 5 mentionne uniquement le droit, pour l'Etat accréditaire, de refuser de recevoir une certaine catégorie de fonctionnaires, M. Verdross propose d'inclure une phrase telle que celle qu'il a suggérée lors de son intervention précédente (par. 44 ci-dessus) dans le texte proposé par M. Tounkine, dont elle formerait la seconde phrase ou le second paragraphe de l'article 3.

³ L. Oppenheim, *International Law-A Treatise*, 8ème éd., revue par H. Lauterpacht, Londres-New-York-Toronto, Longmans, Green and Co., édit., 1955, vol. I, p. 784.

La nomination d'un membre d'une mission diplomatique est toujours subordonnée au consentement de l'Etat accréditaire, même si ce consentement est tacite et est indiqué uniquement par l'insertion du nom de l'intéressé dans la liste diplomatique.

55. EL-KHOURI bey se félicite de ce que le Rapporteur spécial ait incorporé dans son projet un article concernant le problème qu'il a évoqué lors d'une séance précédente (384^{ème} séance, par 20). Il pense, avec M. Yokota, que l'effectif du personnel admis à faire partie d'une mission doit être limité par accord mutuel. Il ne serait pas équitable de laisser toute latitude en la matière soit à l'Etat accréditaire, soit à l'Etat accréditant.

56. M. KHOMAN estime que le projet d'article 5 est fort bien conçu. Cependant, comme on l'a déjà signalé, il est nécessaire d'établir un équilibre entre les droits de l'Etat accréditant et ceux de l'Etat accréditaire. Les membres de la Commission sont unanimes à penser qu'il est parfois de l'intérêt de l'Etat accréditaire de pouvoir restreindre l'effectif du personnel d'une mission. En revanche, une telle mesure ne doit pas entraver l'activité de la mission ni porter atteinte aux intérêts de l'Etat accréditant.

57. En ce qui concerne la seconde disposition de l'article, il est évident qu'un Etat ne doit pas refuser d'accepter un fonctionnaire ou une catégorie de fonctionnaires s'il n'a pas de raison valable. M. Khoman serait donc d'avis de libeller l'article 5 de la façon suivante :

"L'Etat accréditaire peut, dans certains cas et avec l'accord de l'Etat accréditant, limiter l'effectif du personnel admis à faire partie de la mission. Il peut refuser, pour un motif raisonnable, d'accepter tel fonctionnaire en particulier ou de recevoir des fonctionnaires d'une certaine catégorie."

58. M. AGO partage les inquiétudes formulées par les orateurs précédents aussi bien en ce qui concerne l'accroissement de l'effectif du personnel des missions qu'en ce qui regarde le danger auquel on s'exposerait en donnant à l'Etat accréditaire le droit de limiter unilatéralement l'effectif de ce personnel. Bien que les missions diplomatiques comptent parfois beaucoup plus de fonctionnaires qu'elles n'en ont besoin, il faut admettre qu'étant donné la gamme étendue des activités — dont certaines ne sont pas purement diplomatiques — qu'impliquent les relations actuelles entre Etats, il leur est parfois indispensable d'accroître leur effectif. Cela étant, une disposition analogue à la première phrase de l'article 5, qui peut même être interprétée comme encourageant les Etats à restreindre l'effectif du personnel des missions étrangères, risque de compromettre gravement l'exercice de la fonction diplomatique.

59. M. Ago ne peut dire, pour l'instant, si la suggestion de M. Khoman donne les garanties nécessaires. Peut-être le Rapporteur spécial voudra-t-il soumettre une nouvelle version de la première phrase, en s'inspirant des observations faites par M. Khoman.

60. La seconde phrase de l'article lui inspire également des inquiétudes, puisque, là encore, il s'agit d'une action unilatérale dans un domaine qui relève essentiellement de relations bilatérales.

61. Surtout, le texte n'indique pas nettement si l'Etat accréditaire est censé appliquer la même limitation à toutes les missions diplomatiques étrangères établies

sur son territoire, ou s'il peut refuser de recevoir des fonctionnaires d'une certaine catégorie appartenant à une seule mission uniquement. La Commission serait bien avisée de réfléchir avant d'adopter une disposition de cet ordre, qui peut donner lieu à des pratiques discriminatoires et soulever des malentendus graves entre Etats. D'une façon générale, s'agissant des relations diplomatiques, moins on accorde de droits unilatéraux aux Etats, et mieux cela vaut.

62. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, répondant à une question posée par le PRESIDENT, déclare que, jusqu'ici, il n'a pu tirer du débat que des conclusions purement provisoires. Lorsqu'il a rédigé la première phrase de l'article 5, il pensait uniquement au droit qu'ont les Etats accreditaires de restreindre, dans des proportions raisonnables, l'effectif du personnel des missions, et il n'envisageait pas de leur donner latitude de limiter cet effectif au point d'entraver l'activité des missions.

63. Prévoir que cette limitation ne pourra se faire que par consentement mutuel ne résout pas, à son avis, le problème puisqu'un Etat accréditaire peut toujours éviter de parvenir à un accord et exercer ensuite son droit de limitation unilatérale. Selon le Rapporteur spécial, le texte proposé par M. Khoman donnerait en fait les coudées franches à l'Etat accréditant.

64. Son premier sentiment le conduirait à proposer la suppression de toute la première phrase et l'insertion, à la fin de la seconde, des termes "ou de les recevoir sans les avoir agréés au préalable".

65. M. MATINE-DAFTARY, appuyé par d'autres membres de la Commission, déclare que si le Rapporteur spécial entendait supprimer la première phrase de l'article, pour sa part, il proposerait certainement qu'elle soit rétablie, en prenant à son compte l'amendement retiré.

66. Sir Gerald FITZMAURICE croit qu'une disposition libellée comme suit conviendrait peut-être mieux et pourrait être généralement acceptée :

"1. A défaut d'accord explicite sur l'effectif du personnel de la mission, l'Etat accréditaire peut restreindre (ou faire restreindre) cet effectif, dans les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux circonstances du moment et aux besoins de ladite mission.

"2. L'Etat accréditaire peut, également dans ces limites et sans aucune discrimination, refuser de recevoir des fonctionnaires d'une certaine catégorie ou de les recevoir sans les avoir agréés au préalable."

67. M. TOUNKINE reconnaît que la première phrase de l'article pourrait entraîner des complications. D'autre part, le texte modifié proposé par sir Gerald Fitzmaurice, qui introduit un critère aussi imprécis que la normalité, n'éclaircira pas la question et ne fera qu'ajouter à la confusion.

68. Pour le moment, l'orateur ne voit pas comment il conviendrait de rédiger la première phrase de l'article, et il accepterait donc plutôt la proposition du Rapporteur spécial de la supprimer. Rien n'empêcherait alors deux Etats de convenir de limiter l'effectif du personnel de leurs missions en cas de besoin, ni l'Etat accréditaire, lui-même, de restreindre le nombre des membres d'une mission étrangère.

69. La deuxième phrase de l'article dans la version proposée par sir Gerald Fitzmaurice est préférable à celle du projet. Les mots "sans aucune discrimination"

lui semblent particulièrement opportuns. En effet, comme M. Ago l'a clairement exposé, ils correspondent à une considération très importante.

70. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, indique que sa proposition de supprimer la première phrase de son projet d'article était purement provisoire.

71. Il est très favorable au texte proposé par sir Gerald Fitzmaurice, mais il se demande s'il peut être inséré dans une convention. En effet, cette disposition, qui est plus précise que son projet, ne l'est pas encore assez.

72. Pour M. GARCIA AMADOR, le débat montre qu'il n'y a pas de règle précise établie dans ce domaine. M. Bartos a exposé que divers pays suivaient une certaine pratique, mais l'existence d'un principe généralement accepté que l'on puisse invoquer dans un sens ou dans l'autre n'a pas été prouvée.

73. La Commission doit donc se borner à énoncer une règle correspondant à l'état actuel des choses, c'est-à-dire à formuler une règle intermédiaire adaptée aux besoins. Le texte proposé par sir Gerald Fitzmaurice semble constituer un compromis satisfaisant, et M. Garcia Amador l'appuiera.

74. Sir Gerald FITZMAURICE précise qu'il a proposé de modifier la rédaction de la première phrase uniquement parce que d'autres membres de la Commission ont souhaité qu'elle soit maintenue sous une forme ou sous une autre, bien que le Rapporteur spécial ait provisoirement proposé de la supprimer. Pour sa part, il ne voit pas d'objection à cette suppression, à condition que l'on fasse figurer dans le commentaire relatif à l'article un passage conforme à ses suggestions.

75. M. FRANÇOIS doute qu'il soit judicieux de reléguer des questions dans le commentaire uniquement parce que la Commission éprouve des difficultés à se mettre d'accord sur le texte d'un article. Personnellement, il approuve le texte proposé par sir Gerald Fitzmaurice, mais il préférerait le voir figurer dans le projet lui-même.

76. M. YOKOTA tient beaucoup à ce que la première disposition de l'article 5 soit maintenue sous une forme ou sous une autre. Peut-être le Rapporteur spécial et sir Gerald Fitzmaurice pourraient-ils se consulter et établir un texte modifié pour la prochaine séance.

77. M. MATINE-DAFTARY ne peut accepter la proposition tendant à supprimer la première phrase. Le projet comporterait alors un vide — une lacune qu'aucune mention dans le commentaire ne pourrait combler.

78. M. AGO juge excellente la dernière proposition de sir Gerald Fitzmaurice. Plus il réfléchit à la première disposition de l'article 5, plus il la trouve inutile. Si des Etats peuvent s'entendre sur l'effectif du personnel de la mission, la disposition est superflue; s'il ne le peuvent pas, il est extrêmement dangereux d'introduire le principe selon lequel l'Etat accréditaire a le pouvoir de restreindre cet effectif. Il serait préférable de supprimer la disposition.

79. Il faut également considérer que, si la proposition de M. Verdross était acceptée, l'Etat accréditaire ne serait pas laissé sans moyen de protéger ses intérêts, puisque les articles précédents lui donnent le droit de refuser d'accepter tel ou tel fonctionnaire.

80. M. EDMONDS fait observer que, si les quatre premiers articles concernent essentiellement les fonc-

tionnaires pris individuellement, le cinquième a trait à des groupes de fonctionnaires. La proposition de sir Gerald Fitzmaurice constituerait un excellent commentaire pour le projet d'article primitivement proposé par le Rapporteur spécial, qu'il est d'avis de maintenir.

81. Pour M. PAL, la première partie de la proposition de sir Gerald Fitzmaurice serait un commentaire approprié pour l'article premier.

82. M. Pal fait ensuite observer que l'on n'a pas assez prêté attention à l'importante proposition présentée par M. Verdross (par. 44 ci-dessus). Si elle était acceptée, la liberté de choix qu'a l'Etat accréditant ne serait pas plus grande à l'égard des autres membres de la mission qu'elle ne l'est à l'égard de son chef. Ce qu'il est convenu d'appeler la liberté à cet égard, et qui est accordé aux termes du texte primitif de l'article 3, deviendrait illusoire. Les procédures à suivre pour l'agrément des chefs des missions et pour celui des autres membres de ces dernières seraient essentiellement semblables et, si ce point de vue est accepté, les deux questions pourraient être traitées dans un seul article. D'après M. Bartos, il n'est d'usage de demander l'agrément de l'Etat accréditaire que pour certaines catégories de fonctionnaires. Toutefois, M. Verdross va plus loin et voudrait rendre cette formalité indispensable pour tous les membres des missions diplomatiques: ce n'est certainement pas là la pratique reconnue.

83. M. AMADO prie instamment la Commission de soumettre la question à une étude approfondie avant d'accepter la proposition de M. Verdross, qui équivaut à donner à l'Etat accréditaire un droit de regard sur la liste diplomatique de l'Etat accréditant.

84. De l'avis de M. BARTOS, dans l'hypothèse où la proposition de M. Verdross serait acceptée, la deuxième partie de la proposition de sir Gerald Fitzmaurice pourrait figurer dans le commentaire approprié.

85. La disposition relative à la limitation de l'effectif du personnel des missions n'est pas indispensable et n'appelle pas nécessairement un article spécial. On pourrait formuler cette idée en insérant la première partie de la proposition de sir Gerald Fitzmaurice dans le commentaire relatif à l'article premier.

86. M. HSU déplore cette tendance à tout reléguer dans le commentaire. La limitation de l'effectif du personnel des missions et le droit de refuser de recevoir des fonctionnaires de certaines catégories sont des questions suffisamment importantes pour qu'on les traite dans le projet lui-même.

87. En ce qui concerne le principe de la non-discrimination, M. Hsu se demande s'il serait judicieux d'insister sur ce point. Dans certains cas, un Etat peut avoir des objections à la propagation de certains genres de renseignements. Si, toutefois, on insistait sur le principe de la non-discrimination, il pourrait être difficile à cet Etat de refuser d'accepter la catégorie de fonctionnaires envoyé dans ce but.

88. Le PRESIDENT rappelle que la Commission a ajourné sa décision sur les articles 3 et 4 jusqu'au moment où elle se serait prononcée sur l'article 5. Elle devra donc statuer sur cet article avant de pouvoir aller plus loin.

89. Présentement, le Rapporteur spécial a retiré la première phrase de l'article 5, mais tout membre de la Commission peut proposer qu'elle soit rétablie.

90. Le texte de la deuxième phrase, modifié par sir Gerald Fitzmaurice (par. 66 ci-dessus), semble avoir l'approbation de tous les membres de la Commission.

91. M. Verdross a proposé (par. 44 et 54 ci-dessus) une adjonction à l'article 3 de l'amendement proposé par M. Tounkine (386ème séance, par 3). Le Président serait d'avis que la Commission examine cette proposition le plus tôt possible, sans toutefois rouvrir le débat sur le reste de l'article.

La séance est levée à 13 h. 5.

388ème SEANCE

Mercredi 1er mai 1957, à 11 h. 45.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

Déclaration de M. Hsu

1. M. HSU, qui n'a pas été en mesure d'assister aux premières séances de la session, regrette de n'avoir pu, de ce fait, répondre à la déclaration de M. Tounkine (383ème séance). Il est heureux cependant de constater cette fois un adoucissement dans le ton des déclarations que font chaque année les membres des pays communistes au sujet de la représentation du régime légal de la Chine.

2. Si, en parlant du régime juridique de la Chine, ces membres désignent le régime qui, pour l'instant, n'est plus en vigueur sur le continent chinois, ils comprendront leur erreur à la réflexion, car l'Assemblée générale a dûment élu un représentant de ce régime. Si, au contraire, ils entendent par là le régime qui, pour l'instant, est en vigueur sur le continent chinois, ils comprendront la futilité de leur regret: s'il n'y a pas de représentant de ce système, c'est parce que le régime qui s'est instauré sur le continent chinois n'a pu se faire reconnaître par l'Organisation des Nations Unies — en raison, entre autres choses, d'un acte d'agression.

3. Le PRÉSIDENT, parlant en son nom personnel, fait observer qu'en ce qui concerne la Chine, le seul système juridique dont la représentation au sein de la Commission entre en ligne de compte est le système de la République populaire de Chine. Ce système existe et doit être représenté à la Commission en vertu des dispositions du statut de la Commission.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 5 (suite)

4. Le PRÉSIDENT fait le point de la situation telle qu'elle se présentait à la fin de la séance précédente.

5. M. MATINE-DAFTARY signale que, pour les raisons qu'il a déjà exposées (387ème séance), il désire vivement que soit maintenue une disposition du genre de celle qui figure dans la première phrase du projet d'article 5. Il est cependant disposé à accepter la première phrase de l'amendement de sir Gerald Fitzmaurice (*ibid.*, par. 66), si la Commission se prononce en ce sens.

6. Sir Gerald FITZMAURICE ne désire pas que soit maintenue la première disposition de l'article 5, mais si la Commission estime qu'il faut la conserver, il proposera qu'elle soit libellée dans les termes qu'il a employés dans la première phrase de son amendement, avec les restrictions qu'ils comportent. Cependant, si la Commission décide de supprimer la disposition, il voudrait que les notions énoncées dans la première phrase de son amendement soient reprises dans le commentaire, sous une forme légèrement différente évidemment.

7. M. PAL souligne que la première disposition contenue dans le projet d'article 5 présenté par le Rapporteur spécial a été retirée par son auteur. Etant donné qu'il n'y a aucune proposition formelle tendant à ce qu'elle soit rétablie, les idées énoncées dans la première phrase de l'amendement de sir Gerald Fitzmaurice doivent, comme sir Gerald l'a suggéré, figurer dans le commentaire, à l'endroit qui convient: après l'article premier, déjà accepté par la Commission.

8. M. MATINE-DAFTARY déclare que, si sir Gerald Fitzmaurice ne demande pas que la première phrase de son amendement soit maintenue dans le corps même de l'article, il fera une proposition en ce sens en son propre nom. Il voudrait cependant apporter une modification de forme dans le texte français, à savoir supprimer, au début du texte, les mots "du personnel".

9. M. TOUNKINE fait observer que M. Matine-Daftary n'a pas présenté son amendement par écrit et que le débat se trouverait indûment prolongé si l'on devait attendre que le texte fût distribué. Il préconise la suppression pure et simple de toute la phrase.

10. De l'avis de M. AGO, la question débattue est importante et délicate. Il n'est pas favorable à l'adoption d'une disposition quelconque s'inspirant de la première phrase qui figure dans le projet du Rapporteur spécial et qui a été retirée par ce dernier; d'une part, elle ne traduirait pas la pratique suivie par les Etats, et, d'autre part, les pouvoirs unilatéraux qu'elle conférerait à l'Etat accréditaire ne sont pas reconnus par le droit international en vigueur aujourd'hui. Si la Commission adoptait une disposition de ce genre, elle introduirait une innovation d'importance, qui pourrait être lourde de conséquences graves.

11. Quant à la première phrase de l'amendement proposé par sir Gerald Fitzmaurice, ce dernier a lui-même suggéré de la supprimer et d'énoncer dans le commentaire les notions qui y sont indiquées. Si tel était le cas cependant, les notions qui y sont exprimées devraient être formulées différemment. M. Ago préférerait que l'on dise simplement dans le commentaire que, si la question du nombre des membres d'une mission diplomatique se posait entre deux Etats, elle devrait être réglée par accord mutuel.

12. M. YOKOTA appuie la proposition de M. Matine-Daftary.

13. Répondant à une question posée par M. FRANÇOIS, M. AGO précise qu'il préférerait que la Commission se borne, dans le commentaire, à exprimer les inquiétudes qu'elle ressent devant l'augmentation du nombre des membres des missions diplomatiques, et à suggérer que, le cas échéant, ce nombre soit limité par voie d'accord entre les deux Etats intéressés.

14. Parlant en qualité de membre de la Commission, le PRÉSIDENT se prononce contre l'adoption de la première phrase du projet du Rapporteur spécial ou de tout autre texte prévoyant de même un droit de limitation unilatéral — qui, M. Ago l'a fait observer, n'est