Document:-
A/CN.4/SR.393

Compte rendu analytique de la 393e 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

84. Le PRESIDENT propose que la Commission se prononce d'abord sur le principe de l'insertion d'un article relatif aux chargés d'affaires par intérim.

Par 16 voix contre une, avec 2 abstentions, il est décidé d'insérer un tel article dans le projet.

85. M. BARTOS propose de laisser au Comité de rédaction le soin de donner à l'article son libellé exact.

86. Le PRESIDENT approuve cette solution. Il tient à faire observer que l'on rencontre dans la pratique des Etats également une fonction désignée comme "chargé des affaires". A la différence du chargé d'affaires par intérim, qui est un fonctionnaire diplomatique, possédant une compétence générale, le "chargé des affaires" d'une mission diplomatique, nommé lorsqu'il n'y a point de fonctionnaires diplomatiques sur place, ne possède que des attributions très limitées.

87. M. SPIROPOULOS se demande s'il est vraiment nécessaire que l'Etat accréditant nomme un chargé d'affaires lorsque le chef de mission est absent ou temporairement empêché.

88. M. BARTOS précise que, le plus souvent, c'est le chef de mission qui avise le ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire de son absence ou de son empêchement et qui, dans la même communication, désigne pour agir en ses lieu et place un membre du personnel de l'ambassade. La deuxième phrase du paragraphe 2 de sa proposition vise essentiellement le cas où cette notification n'est pas faite parce que le chef de la mission est décédé.

L'article 10 bis *(par. 80 ci-dessus) est adopté en principe, le soin d'établir son libellé exact étant laissé au Comité de rédaction.*

QUESTION DE L'INSERTION D'ARTICLES ADDITIONNELS DANS LA SECTION I

89. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, croit que, le titre du projet mentionnant les relations diplomatiques aussi bien que les immunités diplomatiques, la Commission devrait à un moment quelconque rechercher s'il n'y aurait pas lieu d'insérer, peut-être après l'article 11, un article semblable à celui qui, dans la Convention de La Havane, est consacré au commencement et à la fin des missions diplomatiques.

90. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, dit qu'après s'être demandé s'il y avait lieu d'aborder, dans le projet, la question des missions extraordinaires, qui est mentionnée dans le règlement de Vienne, et qui est également traitée dans la Convention de La Havane, il lui a paru suffisant de s'occuper des missions permanentes.

91. Pour ce qui est de l'observation de M. Liang, il lui paraît qu'il importe surtout de préciser le moment où les immunités diplomatiques doivent commencer et prendre fin, question qu'il a traitée à l'article 25 de son projet. Il n'a pas jugé utile de s'occuper du commencement et de la fin de la mission des représentants.

92. M. SPIROPOULOS fait observer que le contenu du projet de la Commision dépendra dans une large mesure de sa forme. Il est de plus en plus convaincu que les projets de la Commission ne devraient pas être des projets de convention, mais de simples "restatements". Il en est ainsi particulièrement dans le cas présent, où la Commission ne fait pas d'innovations importantes, et peut-être devrait-elle traiter la question de façon plus détaillée qu'il ne conviendrait dans une convention. Les questions signalées par le Rapporteur spécial et le Secrétaire de la Commission révèlent l'une et l'autre une importance réelle et devraient être réglées dans le projet qu'adoptera la Commission — mais elles le seraient plus facilement si ce projet était présenté comme un simple "restatement".

La séance est levée à 13 h. 15.

393ème SEANCE

Mercredi 8 mai 1957, à 9 h. 45.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

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

QUESTION DE L'INSERTION D'ARTICLES ADDITIONNELS DANS LA SECTION I (*suite*)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner si, comme le Rapporteur spécial et le Secrétaire l'ont dit à la fin de la séance précédente, il convient d'insérer dans la section I du projet des articles additionnels relatifs aux missions extraordinaires et à la date du commencement et de la fin des fonctions diplomatiques. Au cours de la discussion générale, plusieurs membres de la Commission ont exprimé l'opinion qu'elle devrait étudier les missions extraordinaires, qui, aujourd'hui, jouent un rôle important et utile dans les relations diplomatiques.

2. Parlant en qualité de membre de la Commission, le Président indique qu'il partage cette opinion. Il estime aussi qu'il ne devrait pas être difficile de rédiger une disposition relative à la date du commencement et de la fin des fonctions diplomatiques, comme le Secrétaire de la Commission l'a suggéré.

3. M. TOUNKINE doute qu'il soit si facile de rédiger cette disposition, qui, d'autre part, ne lui semble pas nécessaire. Comme le Rapporteur spécial l'a signalé à la 392ème séance, l'article 25 de son projet règle déjà la seule question qui présente une importance pratique à cet égard, à savoir la durée des privilèges et immunités. Toutefois, si la majorité de la Commission est d'avis d'ajouter au projet un article conforme à la suggestion du Secrétaire, il n'y verra pas d'objection.

4. Quant aux missions extraordinaires, on ne saurait nier qu'elles posent un vaste problème difficile à résoudre. Pour cette raison même, la Commission devrait s'en tenir, pour le moment, aux relations et immunités diplomatiques au sens strict de l'expression. Il sera bien temps d'aborder la question des missions extraordinaires lorsque l'on connaîtra le sort du projet actuellement étudié.

5. D'après M. YOKOTA, il importe, en pratique, de connaître la date où un agent diplomatique commence ou cesse d'exercer ses fonctions, qui se distingue de la date où il commence ou cesse de jouir des privilèges et immunités diplomatiques. Les deux dates ne coïncident pas nécessairement. M. Yokota n'est pas certain de savoir quelle est la pratique générale, mais il

estime qu'il faut au moins étudier la question et qu'il faut formuler une règle.

6. Le PRESIDENT déclare qu'il demandera donc à la Commission de décider s'il y a lieu d'ajouter au projet un article relatif à la date du commencement et de la fin des missions diplomatiques.

7. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, fait observer que l'article peut avoir trait soit aux dates où l'on doit considérer qu'une mission permanente commence ou cesse son activité, soit aux dates où l'on doit considérer que le chef de mission assume ou quitte ses fonctions. Quel sens faut-il donner à l'expression "mission diplomatique"?

8. M. BARTOS estime que les deux questions sont importantes et qu'il conviendrait donc de consacrer à chacune un article additionnel.

9. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, pense aussi que les deux questions présentent de l'importance et signale qu'elles sont, l'une et l'autre, implicitement posées dans le texte que la Commission a adopté comme article premier, à savoir:

"L'établissement de relations diplomatiques entre Etats et la création de missions diplomatiques permanentes se font par voie d'accord mutuel."

10. D'autre part, le commencement et la fin des relations diplomatiques entre Etats ne soulèvent guère, à son avis, de difficultés dans la pratique, alors que le commencement et la fin des fonctions du chef d'une mission diplomatique posent de nombreux problèmes.

11. M. GARCIA AMADOR considère que la Commission n'a pas encore suffisamment discuté la question pour pouvoir décider si elle ajoutera au projet des dispositions de cet ordre.

12. M. TOUNKINE est aussi de cet avis. La Commission ne peut se prononcer sur ce point avant d'être saisie d'un texte.

13. Le PRESIDENT propose donc de charger le Rapporteur spécial d'élaborer un ou plusieurs articles conformes aux suggestions présentées et que la Commission examinera plus tard au cours de la session.

Par 18 voix contre zéro, avec une abstention, la proposition est adoptée.

14. M. KHOMAN, parlant de la suggestion d'insérer dans le projet des dispositions additionnelles relatives aux missions extraordinaires, dit que la proposition de M. Tounkine ne soulève de sa part aucune objection, mais il se demande si, dans ce cas également, le Rapporteur spécial ne pourrait pas établir un texte que la Commission examinera ultérieurement.

15. M. BARTOS est d'accord avec M. Khoman: la Commission devrait prier le Rapporteur spécial de commencer l'étude de la question très vaste de la "diplomatie volante", qui a beaucoup évolué avant, pendant et depuis la deuxième guerre mondiale. Aujourd'hui, il est très fréquent que des ministres d'Etat effectuent des missions auprès de gouvernements étrangers. Le personnel des missions extraordinaires et celui des missions permanentes se trouvent parfois mêlés au sein d'une même délégation (à une conférence diplomatique, par exemple), et la délégation tout entière prend alors le caractère de mission *ad hoc*. Le Rapporteur spécial rendrait compte de ses travaux, soit à la présente session, soit à la suivante.

16. De l'avis de M. TOUNKINE, en raison de la complexité et de la nouveauté de la question, il ne serait pas judicieux de demander au Rapporteur spécial de soumettre un texte à l'examen de la Commission dès la présente session. Il sera plus facile de traiter cette question lorsque la Commission aura reçu les observations des gouvernements sur le projet qu'elle étudie actuellement.

17. M. YOKOTA partage entièrement l'opinion de M. Tounkine, étant donné surtout que le problème des missions extraordinaires soulève la question des délégations aux conférences tenues sous les auspices d'organisations internationales et celle des délégations aux organisations internationales elles-mêmes; or, la Commission a déjà décidé, en principe, de ne pas aborder ces questions tant qu'elle n'aura pas achevé ses travaux sur les relations et immunités diplomatiques *stricto sensu*.

18. M. EL-ERIAN s'associe aux opinions exprimées par M. Tounkine et M. Yokota, eu égard en particulier au fait que l'ordre du jour de la présente session est déjà chargé.

19. M. KHOMAN pense qu'il n'y a aucune divergence de vues. Il a seulement suggéré de prier le Rapporteur spécial d'élaborer un projet, et il reconnait volontiers que ce travail prendra du temps.

20. Le PRESIDENT dit que, comme M. Yokata l'a rappelé, la Commission a effectivement décidé de ne pas aborder l'ensemble de la question des privilèges et immunités des organisations internationales. Toutefois, à son avis, cette question ne doit pas être liée à celle des missions extraordinaires.

21. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, fait observer qu'il lui serait tout à fait impossible de soumettre à la Commission dès la présente session un projet qui traiterait également la question des privilèges et immunités des délégations auprès des organisations internationales et des organisations internationales elles-mêmes. Il se tient à la disposition de la Commission, mais il est persuadé, pour sa part, que ces questions devraient être laissées de côté.

22. Le PRESIDENT déclare que la seule question dont il s'agisse est celle des missions extraordinaires ou *ad hoc*. Il semble que, selon certains membres de la Commission, celle-ci aurait le temps d'étudier cette question à la présente session.

23. M. SCELLE expose que l'envoi de missions extraordinaires ou *ad hoc* par les Etats devient de plus en plus fréquent. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, par exemple, envoie des *"ambassadors at large"* (ambassadeur itinérants), et des ministres des affaires étrangères remplissent de nombreuses missions extraordinaires à l'étranger.

24. Si la Commission se borne à reproduire, avec quelques changements, les décisions prises au Congrès de Vienne, le public estimera, non sans raison, qu'elle n'a traité qu'une partie de la question et qu'elle est en retard sur l'évolution de la pratique. Il ne devrait pas être trop difficile de consacrer quelques articles du projet à cette nouvelle forme de diplomatie qui est de plus en plus répandue, qu'il s'agisse des rapports des Etats entre eux ou des rapports entre les Etats et les organisations internationales.

25. M. GARCIA AMADOR sait que, pendant la discussion générale, la majorité de la Commission a semblé être d'avis de limiter les travaux de la présente session aux missions permanentes et peut-être aux missions extraordinaires, mais il n'a pas été décidé formellement de

ne pas aborder la question des privilèges et immunités des délégations auprès des organisations internationales et des organisations internationales elles-mêmes.

26. Selon EL-KHOURI bey, si l'on veut que le projet de la Commission contienne une série complète de règles sur les relations et immunités diplomatiques, il doit traiter de tous les genres de missions que l'on peut, à bon droit, considérer comme des missions diplomatiques. El-Khouri bey reconnaît que la question des missions extraordinaires, par exemple, pose des problèmes complexes, mais ce n'est pas une raison pour que la Commission évite de l'aborder. Elle aura, en tout cas, l'occasion, à la prochaine session, de reviser son projet à la lumière des observations reçues des gouvernements. Ces derniers ne manqueront certainement pas de relever les lacunes du projet. Par exemple, la Commission a traité la question de préséance entre chefs de mission, mais elle n'a pas abordé une question connexe au sujet de laquelle la pratique n'est pas uniforme présentement et qui cause souvent des mésententes et des contestations, savoir la préséance entre chefs de mission et dignitaires locaux aux banquets, réceptions et autres réunions officielles. Seule la Commission peut donner des directives à cet égard, et les Etats s'attendent, sans aucun doute, à ce qu'elle le fasse.

27. M. SPIROPOULOS juge également que les missions extraordinaires ou *ad hoc* revêtent une importance toujours croissante et qu'il est souhaitable que la Commission étudie cette question. Il pense aussi qu'à la présente session la Commission doit absolument s'en tenir aux relations et immunités diplomatiques au sens ordinaire de l'expression. Toutefois, il ne verra pas d'objection à ce que l'on demande au Rapporteur spécial d'entreprendre une étude préliminaire des missions extraordinaires ou *ad hoc,* à la lumière de laquelle la Commission pourra décider à sa prochaine session si des dispositions spéciales sont nécessaires à cet égard et, dans l'affirmative, quelle doit en être la nature.

28. M. MATINE-DAFTARY reconnaît que, son ordre du jour étant très chargé, la Commission ne peut au cours de la présente session rédiger des règles spéciales concernant les missions extraordinaires, d'autant plus qu'elle ne dispose en la matière d'aucune étude du Rapporteur spécial pouvant servir de base de discussion. Toutefois, la Commission doit préciser qu'elle a l'intention de reprendre cette question plus tard, en rédigeant le titre du projet de façon à indiquer que celui-ci ne traite que des missions diplomatiques permanentes.

29. M. Matine-Daftary estime que le texte actuel de l'article 10 répond déjà dans une certaine mesure aux préoccupations de El-Khouri bey en ce qui concerne les questions de préséance. Peut-être le Comité de rédaction trouvera-t-il le moyen d'élargir quelque peu la portée de cet article pour résoudre entièrement le problème.

30. M. BARTOS partage l'opinion de ceux des membres de la Commission qui estiment que ce serait une erreur de se borner à reproduire les dispositions, souvent dépassées, du règlement adopté par le Congrès de Vienne.

31. A l'époque du Congrès de Vienne, d'ailleurs, on tenait déjà compte de la diplomatie *ad hoc*, surtout, il est vrai, du point de vue des questions de protocole qu'elle soulevait. A l'heure actuelle, la pratique de la diplomatie *ad hoc* étant devenue générale, une étude approfondie et prolongée s'impose, car il est extrêmement difficile d'établir le droit et la coutume en la matière.

32. La Commission ne peut certainement pas régler la question à la présente session, mais M. Bartos pense qu'elle devrait, sans fixer aucun délai, charger le Rapporteur spécial de l'étudier et de lui faire rapport.

33. De l'avis de sir Gerald FITZMAURICE, il ne reste qu'un point sur lequel l'accord général n'a pu encore se faire, celui de savoir si la Commission doit demander au Rapporteur spécial de soumettre un rapport en temps utile pour qu'il puisse être étudié à la dixième session. Selon lui, ce serait indispensable, car si la Commission n'est pas saisie d'un rapport du Rapporteur spécial à sa dixième session, elle se trouvera dans la même situation qu'à l'heure actuelle et ne pourra inclure dans son texte définitif des dispositions relatives aux missions extraordinaires.

34. M. EL-ERIAN considère, comme M. García Amador, que la Commission n'a pris aucune décision concernant les missions extraordinaires ou *ad hoc,* les organisations internationales, et les délégations aux conférences internationales; toutes ces questions sont étroitement liées à celles que la Commission examine en ce moment, et elle devra sans aucun doute les étudier par la suite, bien qu'elle n'ait pas le temps de le faire au cours de la présente session. Toutefois, la Commission jugera peut-être utile d'insérer dans son rapport sur les travaux de sa présente session un paragraphe demandant aux gouvernements de faire connaître leur opinion sur les trois questions mentionnées.

35. M. HSU peut appuyer la proposition de M. Bartos, mais il aurait préféré qu'un texte soit soumis à la présente session.

36. Un grand nombre d'Etats nouveaux ayant été créés, il serait éminemment souhaitable que la Commission donne des directives sur toutes les questions qui donnent lieu à des difficultés pratiques, comme celle qui a été mentionnée par El-Khouri bey (par. 26 ci-dessus).

37. M. TOUNKINE déclare que, pour tenir compte du vœu exprimé par de nombreux membres de la Commission, il est prêt à accepter la proposition de M. Bartos, étant bien entendu que la question de la diplomatie extraordinaire ou *ad hoc* sera traitée comme une question distincte de celle qui fait l'objet du présent projet et que cette étude ne retardera pas la présentation dudit projet.

38. M. AGO considère que tous les membres de la Commission sont d'accord pour estimer que le projet à l'étude ne traite qu'une partie d'un domaine beaucoup plus vaste. Si la Commission a décidé de n'aborder, pour commencer, qu'une partie de ce domaine — comme elle l'avait fait antérieurement pour le droit de la mer — c'est parce qu'il lui est impossible d'étudier toutes les questions en même temps. Si elle a choisi de commencer par cette partie et non par une autre, c'est, sans doute, parce que le droit international est particulièrement développé en la matière. M. Ago peut donc appuyer la proposition de M. Bartos, qui permettra à la Commission d'aborder la deuxième partie de son travail aussitôt qu'elle en aura terminé avec la première.

39. Répondant à une question de M. GARCIA AMADOR, le PRESIDENT souligne que le terme "missions extraordinaires" ne doit pas être compris dans le sens que lui donne la Convention de La Havane [1]. On entend par là toute mission entreprise à l'étranger à une fin précise.

[1] 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.

40. Le Président met aux voix la proposition tendant à demander au Rapporteur spécial d'étudier la question des missions extraordinaires ou *ad hoc* comme une question distincte de celle qui a trait aux missions diplomatiques permanentes, et d'élaborer à ce sujet un rapport que la Commission pourra examiner à sa prochaine session.

A l'unanimité, la proposition est adoptée.

41. Expliquant son vote, M. SCELLE rappelle que le texte à l'élaboration duquel la Commission travaille est un texte provisoire. Lorsque la question connexe des missions extraordinaires aura été étudiée, la Commission sera certainement amenée à modifier son texte à maints égards, par exemple en insérant une disposition réglementant la préséance entre chefs de mission et ambassadeurs itinérants.

42. Le PRESIDENT confirme que les articles rédigés par la Commission pour être envoyés aux gouvernements afin que ceux-ci fassent connaitre leurs observations sont toujours qualifiés de provisoires; c'est seulement lorsque les observations des gouvernements auront été reçues que le projet d'articles pourra être rédigé sous sa forme définitive — "définitive" en ce qui concerne la Commission.

43. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, voudrait savoir si la Commission l'a chargé de préparer un projet d'article relatif aux fonctions des missions permanentes aux fins d'insertion éventuelle dans le texte, question que sir Gerald Fitzmaurice a déjà évoquée (383ème séance, par. 11). En élaborant son projet, M. Sandström avait jugé inutile de traiter cette question, mais il devra reconsidérer sa position à cet égard, car les décisions prises par la Commission pourront l'amener à étudier d'autres questions.

44. Sir Gerald FITZMAURICE rappelle qu'il a soulevé la question d'une définition de la fonction diplomatique au cours de la discussion générale, à la 383ème séance. Il serait utile que la Commission procède au moins à un examen sommaire de cette question, qui a donné lieu à certaines controverses au cours de ces dernières années. En fait, il y aurait peut-être même intérêt à insérer une définition dans le texte des articles, et sir Gerald Fitzmaurice espère que le Rapporteur spécial soumettra à l'examen de la Commission un projet d'article.

45. M. KHOMAN déclare que le problème est lié à la question soulevée antérieurement par M. Spiropoulos, qui a demandé si l'objectif de la Commission était de rédiger un projet de convention ou simplement un code type dont les Etats pourraient s'inspirer. Si la Commission entend élaborer un code type, M. Khoman serait en faveur de l'insertion d'un article définissant la fonction diplomatique.

46. Le PRESIDENT admet, avec M. Spiropoulos, que la teneur du texte dépendra en partie du caractère qui lui sera donné, mais il juge préférable d'aborder la question de la forme à donner à ce texte plus tard au cours de la présente session. C'est seulement à la prochaine session, une fois reçues les observations des gouvernements sur son projet initial, que la Commission saura si un projet de convention aurait des chances d'être adopté.

47. M. SPIROPOULOS persiste néanmoins à penser que la Commission doit prendre une décision quant à l'objet auquel le projet d'articles doit, à son avis, répondre.

48. M. EL-ERIAN estime qu'il convient de renvoyer à une date ultérieure la suite de l'examen de cette question.

49. Selon M. BARTOS, si la Commission ne délimite pas avec le plus grand soin le champ d'activité des missions diplomatiques, elle ne sera pas à même d'en régler le fonctionnement, ni de préciser les mesures nécessaires pour permettre aux missions de s'acquitter de leurs fonctions. La définition de la fonction diplomatique est une question fondamentale qui se posera de toute manière, que la Commission décide de rédiger un code ou un projet de convention.

50. M. AMADO pense qu'il serait extrêmement difficile au Rapporteur spécial de définir la fonction diplomatique et il signale qu'il semble nécessaire de mentionnner dans le projet le statut des missions non permanentes. Pour ce qui est de ces dernières, la Convention de La Havane a résolu le problème très simplement, dans son article 9.

51. M. SPIROPOULOS fait observer qu'il s'agit de définir les pouvoirs des chefs des missions permanentes, et non pas de définir les missions permanentes. A son avis, le Rapporteur spécial devrait être prié de préparer un article consacré à la première de ces deux questions.

52. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, déclare qu'il a toujours été en faveur de l'élaboration d'articles relatifs aux relations diplomatiques, en tant que question distincte des privilèges et immunités. Il serait extrêmement difficile de définir les fonctions diplomatiques. Pourtant, les Etats ont une idée très nette des limites de ces fonctions, et si un Etat accréditaire juge que le chef d'une mission accrédité auprès de lui a dépassé ces limites, la seule solution qui s'offre à lui consiste à déclarer que cet agent n'est plus *persona grata.*

53. Pour M. PAL, la Commission devrait s'abstenir de rechercher une définition pour une notion comme la "fonction diplomatique". Si toute définition présente des dangers, le danger est encore plus grand de chercher à définir une fonction qu'il est plus facile de comprendre que d'exprimer. Il n'est pas possible d'offrir une définition utile de cette fonction *per genus et species.* Toute définition par description, énumération ou exclusion ne peut manquer d'induire en erreur, à moins que la Commission n'accomplisse ce tour de force de procéder à une énumération exhaustive qui trace nettement les limites et le contour de la notion de façon à en déterminer le contenu. Si une définition est nécessaire, c'est pour les parties intéressées, y compris les membres de la mission. Une définition qui n'en est pas une, qui n'indique pas de façon non équivoque les cas limites, est une définition qui n'est d'aucune utilité. Dans ces cas limites, le diplomate est alors réduit à ses seules ressources et contraint d'agir à ses risques et périls.

54. Comme l'a signalé le Secrétaire de la Commission, lorsqu'un agent diplomatique excède les limites de ses fonctions, il peut en résulter qu'il soit déclaré *persona non grata.* Or, en vertu d'une décision antérieure de la Commission (387ème séance), l'Etat accréditaire n'est pas obligé d'indiquer la raison pour laquelle il déclare un agent diplomatique *persona non grata.* Par conséquent, même dans l'hypothèse où la Commission ferait figurer dans son projet une définition des fonctions diplomatiques, l'Etat accréditaire restera toujours libre de décider si les limites de ces fonctions ont été dépassées ou non.

55. Sir Gerald FITZMAURICE précise que le problème auquel il pense est tout différent de celui

qu'ont évoqué le Secrétaire de la Commission et M. Pal. Il ne se préoccupe pas de ce qui se passe lorsqu'un agent diplomatique tente d'outrepasser ses fonctions. Ce qu'il voudrait que l'on spécifie, ce sont les types de fonctions que l'Etat accréditaire ne peut pas refuser à une mission diplomatique d'exercer. La Commission devrait au moins examiner cette question, même si elle décide ensuite qu'il n'est pas opportun de la traiter dans le projet d'articles.

56. Selon M. BARTOS, c'est par trop simplifier le problème que de ramener la question qui se pose quand un agent diplomatique outrepasse ses fonctions au simple fait de déclarer cet agent *persona non grata.* Un agent diplomatique peut dépasser les limites de ses fonctions sans qu'il y ait faute de sa part, car il peut avoir simplement appliqué des instructions établies d'après une conception différente de la fonction diplomatique.

57. Il est très difficile de dire où commence et où finit la légitimité dans le cas d'activités d'observation et de renseignement. Certains Etats ont, en toute bonne foi peut-être, autorisé leurs agents diplomatiques à se livrer à des activités que l'Etat accréditaire considérait comme de l'espionnage. D'autres Etats ont nommé des attachés de "public relations" — accrédités, semblerait-il, auprès du grand public. Ces cas et le comportement assez anormal de certaines missions en Yougoslavie, qui, en temps de pénurie, ont distribué des médicaments de première nécessité à la population sans passer par la voie commerciale normale ou par la Croix-Rouge, prouvent que les activités des missions diplomatiques vont très au-delà des quatre ou cinq attributions conférées de tout temps aux agents diplomatiques.

58. Les Etats ne sont pas toujours en mesure de déclarer un agent diplomatique *persona non grata,* et, si un avertissement, des représentations officieuses et une protestation formelle restent sans effet, ils n'ont à peu près d'autre ressource que la rupture des relations diplomatiques, mesure qu'ils ne sont pas toujours décidés à prendre.

59. Il importe donc de définir les fonctions normales des missions diplomatiques. Une définition de ce genre serait extrêmement utile aux petits pays qui viennent d'accéder à l'indépendance. Ce sont précisément les Etats qui s'en tiennent au règlement du Congrès de Vienne qui se montrent très "progressistes" en ce qui concerne l'étendue des fonctions diplomatiques, dont ils préconisent toujours le développement au nom d'une coopération internationale qui s'élargit sans cesse.

60. Le PRESIDENT signale que la question que la Commission doit trancher n'est pas de savoir s'il faut inclure dans le projet un article sur cette question, mais de savoir s'il faut demander au Rapporteur spécial de préparer un texte.

61. M. AMADO fait observer que les devoirs des fonctionnaires diplomatiques sont résumés dans la section III de la Convention de La Havane. Il estime que la Commission ne doit pas essayer de définir la fonction diplomatique, car, ce faisant, elle s'égarerait dans le détail. Or, la tâche de la Commission est déjà bien assez ardue.

62. M. EL-ERIAN sait combien il est difficile de définir la fonction diplomatique et n'ignore pas que les définitions sont surtout affaire de doctrine et non pas de législation. Il estime pourtant que la Commission doit étudier et, si nécessaire, adopter une définition de ce genre.

63. La Commission doit s'y essayer pour quatre raisons au moins. Tout d'abord, les fonctions diplomatiques ont subi des modifications considérables et fondamentales ces dernières années. En second lieu, étant donné la tendance à rationaliser le système des immunités d'après la théorie de "l'intérêt de la fonction", il est indispensable d'indiquer en quoi consistent les fonctions diplomatiques. Troisièmement, les fonctions diplomatiques sont mentionnées à plusieurs reprises dans le projet d'articles; le paragraphe 1 de l'article 17, où l'on trouve l'expression "toutes les facilités nécessaires pour l'exercice de ses fonctions", et l'article 27, qui contient cette réserve "pourvu qu'ils ne fassent pas obstacle à l'exercice de ses fonctions," semblent appeler des précisions sur la nature exacte des fonctions d'un agent diplomatique. Enfin, le problème de la nature de la fonction diplomatique se posera à propos des immunités diplomatiques dans les pays qui n'accordent pas ces immunités dans le cadre de la juridiction civile. Dans ces cas, il est essentiel de pouvoir établir une distinction entre les actes accomplis par un agent diplomatique, à titre personnel d'une part, et dans l'exercice de ses fonctions, de l'autre.

64. Il n'est pas nécessaire que cette définition soit précise et limitative, mais elle doit être explicative: les Etats doivent pouvoir s'y référer pour savoir en quoi consistent, à l'heure actuelle, les fonctions diplomatiques. Elle n'indiquera pas les rôles respectifs du chef et des divers membres de la mission, mais les caractéristiques essentielles de la fonction diplomatique en général. Elle peut faire l'objet soit d'un article, soit d'un paragraphe dans le commentaire.

65. M. AGO partage l'avis du Président; ce que doit décider la Commission, c'est de savoir s'il faut ou non demander au Rapporteur spécial d'examiner la possibilité d'inclure un projet d'article définissant les fonctions des missions diplomatiques. Le Rapporteur spécial pourra conclure que cela est possible, ou que les fonctions des missions diplomatiques ne peuvent être définies que par une formule négative, ou encore qu'un article sur ce sujet ne peut pas être incorporé dans le projet. Cependant, la Commission ne devrait se ranger à cette conclusion pessimiste qu'après mûre réflexion.

66. Pour sa part, M. Ago aimerait qu'un article traitant de cette question soit inclus dans le projet. La Commission a déjà estimé nécessaire d'y faire figurer des articles sur le commencement et la fin des missions diplomatiques, et son projet serait plus complet si elle indiquait également quelles sont les fonctions de ces missions. Une définition de ce qui entre dans le cadre des fonctions diplomatiques aiderait aussi beaucoup les Etats à régler les différends qui se produisent parfois entre eux à ce sujet.

67. M. Ago reconnaît à ce propos que le problème de savoir quand un agent diplomatique outrepasse ses fonctions ne se ramène pas à celui de savoir quand cet agent peut être déclaré *persona non grata.* Des contestations touchant l'étendue des fonctions diplomatiques peuvent naître entre des Etats sans que le comportement de membres d'une mission soit en cause, tandis que, en revanche, un agent diplomatique peut être déclaré *persona non grata* pour d'autres raisons que celle d'avoir outrepassé ses fonctions.

68. M. SCELLE déclare qu'une série d'articles sur les relations diplomatiques qui ne comporterait aucune définition de la fonction diplomatique serait étrangement incomplète.

69. Cent ans, ou presque, avant le Congrès de Vienne, Montesquieu avait déjà tenté de définir le rôle de l'ambassadeur en disant qu'il est la voix, l'œil et l'oreille de son souverain, parce qu'il a le droit de se faire entendre, le droit d'écouter et d'avoir des collaborateurs qui rassemblent des renseignements — ce qui les amène peut-être à dépasser les limites de leurs fonctions. Les ambassadeurs doivent s'acquitter de tâches très diverses dans l'Etat accréditaire: représentation, négociation, rassemblement de renseignements, enfin, et surtout, signature d'instruments diplomatiques. Tous ces points sont peut-être très connus, mais il est néanmoins indispensable de les indiquer, car ils constituent les fonctions essentielles de la mission diplomatique.

70. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, estime, lui aussi, qu'un article général allant dans le sens indiqué par sir Gerald Fitzmaurice trouverait utilement sa place dans un code complet des relations diplomatiques. Cependant, il ne sera pas facile d'énoncer une définition. Il s'agit surtout, en l'espèce, de déterminer ce qui ne doit pas entrer dans la notion de la fonction diplomatique.

71. Le PRESIDENT pense, avec M. El-Erian, que, mention ayant été faite dans le projet d'articles des fonctions diplomatiques, il faudrait essayer de définir la nature de la fonction diplomatique. Il y a d'ailleurs un autre argument qui milite en faveur de l'inclusion dans le projet d'une telle définition. L'immunité de juridiction subsiste, après que les fonctions diplomatiques ont pris fin, en faveur des actes accomplis dans l'exercice des fonctions officielles. Pour tracer la ligne de partage entre les actes officiels et les actes de caractère privé de l'agent diplomatique, une définition des fonctions diplomatiques serait d'une grande utilité.

72. Aucun membre n'ayant opposé d'objection formelle, le Président en déduit que la Commission souhaite que le Rapporteur spécial prépare un texte relatif à la fonction diplomatique.

Il en est ainsi décidé.

73. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, demande si la Commission désire qu'il incorpore dans le projet une disposition s'inspirant de l'article 13 de la Convention de La Havane, c'est-à-dire stipulant que les fonctionnaires diplomatiques ne doivent s'adresser qu'au ministère des affaires étrangères uniquement, et ne prendre contact avec les autres autorités que par l'entremise de ce ministère. Il n'a pas inclus une disposition de ce genre dans son projet, parce qu'à son avis un agent diplomatique qui prend contact avec des autorités sans passer par le truchement du ministère des affaires étrangères ne contrevient pas au droit international. C'est plutôt dans les instructions adressées aux diplomates que doit figurer une disposition de cet ordre.

74. M. SPIROPOULOS fait observer que, faute d'avoir tranché la question auparavant, la Commission se trouve à nouveau placée devant le problème de savoir si elle entend élaborer un projet de convention ou un code. Si elle prépare un code à l'intention des chancelleries, tous les points de détail, analogues à ceux qu'a mentionnés le Rapporteur spécial, y trouveront place. Mais la question initiale n'ayant pas été réglée, il est encore plus difficile de prendre une décision au sujet de la disposition actuellement à l'étude. Le problème de la filière que doivent suivre les agents diplomatiques n'est pas important du point de vue juridique, mais est bien plutôt affaire de protocole, au sens le plus large du terme. M. Spiropoulos propose formellement que le projet ne comporte pas de disposition à ce sujet.

75. M. TOUNKINE, qui se rallie sans réserve aux vues du Rapporteur spécial, estime lui aussi inutile d'inclure dans le projet une disposition de ce genre. Cette question peut d'ailleurs être tranchée, que la série d'articles revête, en définitive, la forme d'un code ou d'un projet de convention, puisque dans l'un ou l'autre cas le texte constituera un ensemble de règles de droit international et non pas simplement un manuel.

76. Tous les Etats sont libres de choisir les organes par l'entremise desquels ils entendent conduire leurs relations avec d'autres Etats. Certains peuvent décider que le ministère des affaires étrangères sera la seule voie à suivre pour les relations diplomatiques, mais il en est qui voudront peut-être que d'autres organes entretiennent des relations directes avec les organismes d'autres Etats.

77. M. BARTOS considère que la question des relations avec les diverses autorités de l'Etat accréditaire doit être étudiée ultérieurement, au titre de la section III du projet, intitulée "Les devoirs de l'agent diplomatique". Si l'Etat accréditaire s'en tient strictement à la règle selon laquelle les relations doivent être menées uniquement par l'entremise du ministère des affaires étrangères, les agents diplomatiques en poste dans ce pays devront s'y conformer. Dans les Etats où cette règle souffre des exceptions, les agents diplomatiques, au contraire, auront latitude de se mettre directement en rapport avec d'autres autorités.

78. Selon M. MATINE-DAFTARY, il faut établir une distinction entre les contacts officiels et les contacts officieux. Dans certains pays, l'Union soviétique par exemple, les relations diplomatiques se mènent uniquement par l'entremise du ministère des affaires étrangères, et les contacts directs avec d'autres autorités sont interdits. D'autres pays, en revanche, autorisent des contacts officieux avec d'autres autorités parce que ces contacts sont nécessaires dans bien des cas. L'orateur aimerait savoir si les Etats de l'Amérique appliquent strictement l'article 13 de la Convention de La Havane pour ce qui est de leurs relations diplomatiques.

79. De l'avis de M. GARCIA AMADOR, la question actuellement débattue ne doit être examinée que dans le cadre de la section III du projet. Il a l'intention de soumettre, pour cette partie du projet, des amendements fondés sur les articles 12 et 13 de la Convention de La Havane. Mais il a été pris au dépourvu par ce qu'il considère être une discussion prématurée des devoirs de l'agent diplomatique. Il demande instamment à la Commission de ne pas poursuivre l'examen d'une question qui, par nature, constitue, en fait, la dernière partie du projet.

80. M. KHOMAN estime judicieux le principe général selon lequel le ministère des affaires étrangères doit être la voie officielle des relations diplomatiques. En pratique, cependant, on indique souvent à des membres subalternes des missions qu'ils peuvent prendre directement contact avec d'autres autorités: attachés commerciaux qui entrent en rapport avec le ministère du commerce ou des affaires économiques, et attachés militaires, navals et de l'air qui se mettent en relations avec les ministères de la défense.

81. Sir Gerald FITZMAURICE trouve qu'il serait inopportun d'inclure dans le projet une disposition relative à cette question. Certes, la règle veut encore que les membres d'une mission ayant des activités strictement diplomatiques s'adressent uniquement au ministère des affaires étrangères, mais, selon une pratique assez

répandue, de nombreux spécialistes qui font partie de la mission prennent directement contact avec les départements ministériels correspondant à leur sphère d'activité. D'ailleurs, si ces contacts directs n'étaient pas autorisés, les divers attachés auraient une peine extrême à s'acquitter de leurs fonctions. La plupart des pays préfèrent, en réalité, que ces spécialistes s'adressent directement aux départements compétents. Ce principe est si généralement accepté qu'il n'y a peut-être pas lieu d'inclure un article à ce sujet; cependant, si la Commission en décidait autrement, la disposition devrait être rédigée avec grand soin et préciser que l'on peut faire des exceptions à la règle générale dans le cas des spécialistes attachés aux missions.

82. M. EL-ERIAN, qui partage les vues de M. Tounkine et de sir Gerald Fitzmaurice, n'est pas certain, lui non plus, qu'il convienne d'inclure une disposition qui serait de nature à limiter les contacts qu'appellent les relations diplomatiques, la Commission ne doit pas tenter d'énoncer une règle en la matière, mais laisser l'Etat accréditaire trancher la question à sa discrétion. Indépendamment des attachés techniques, les chefs de mission eux-mêmes peuvent estimer que des contacts avec des départements autres que le ministère des affaires étrangères, ou même avec les membres les plus importants du cabinet, sont de nature à améliorer les relations diplomatiques. Les circonstances varient tellement d'un pays à l'autre qu'une règle catégorique ne contribuerait pas à l'amélioration des relations internationales.

83. M. SPIROPOULOS demande que sa proposition tendant à ce qu'aucune disposition en la matière ne soit incorporée dans le projet soit mise aux voix.

84. Après un nouvel échange de vues, le PRESIDENT propose que la Commission vote sur l'insertion d'une telle disposition dans le projet au moment où elle examinera la section III du projet, étant entendu que le débat ne sera pas ouvert à nouveau.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

394ème SEANCE

Jeudi 9 mai 1957, à 9 h. 45.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

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

SECTION II

1. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, désire appeler l'attention de la Commission sur le problème de l'ordre des questions traitées dans la section II de son projet. Il a, quant à lui, estimé qu'il convenait d'étudier d'abord les immunités qui s'attachent aux locaux diplomatiques, mais les facilités que l'Etat accréditaire doit donner à la mission pour qu'elle puisse exercer son activité et, en dernier lieu, les immunités attachées à la personne de l'agent diplomatique. Afin de bien distinguer ces trois questions, il propose d'insérer avant l'article 16 le sous-titre suivant: "B.—*Facilitation du travail de la mission: protection de la correspondance*". Cette modification obligerait, par voie de conséquence, à supprimer les mots "et de la correspondance" dans le sous-titre A — et la sous-section B deviendrait la sous-section C.

2. Le PRESIDENT signale que sir Gerald Fitzmaurice a proposé d'ajouter au sous-titre A l'expression suivante: "Liberté et facilités en matière de communications et de déplacements".

3. Il propose de laisser au Comité de rédaction le soin d'établir la structure de la section et de libeller les titres.

Il en est ainsi décidé.

4. M. VERDROSS veut soulever deux questions préliminaires. La première porte uniquement sur la terminologie. Il remarque que le Rapporteur spécial a utilisé l'expression traditionnelle "privilèges et immunités diplomatiques" dans le titre de la section. A son avis, il serait préférable de parler seulement de "privilèges diplomatiques", puisque les immunités font précisément partie de ces privilèges.

5. Sa seconde question a d'importantes incidences juridiques. M. Verdross considère la franchise de l'hôtel comme la simple conséquence logique de l'inviolabilité de la mission. L'inviolabilité et les immunités attachées aux locaux de la mission ne commencent qu'à partir du moment où ces locaux sont effectivement utilisés par la mission. Cela étant, il semblerait plus logique d'examiner les privilèges attachés aux membres de la mission avant les privilèges *in rem*.

6. M. TOUNKINE regrette de ne pouvoir partager l'avis de M. Verdross sur la base juridique de la franchise de l'hôtel. Au moment du Congrès de Vienne, la mission diplomatique tout entière était considérée comme attachée à la personne même du chef de la mission, les autres membres constituant sa suite et les locaux sa résidence. Cette notion ne correspond plus à la réalité actuelle. Une mission diplomatique est aujourd'hui considérée comme un organe de l'Etat et le chef de la mission comme la personne qui a la responsabilité de cet organe, qui tire ses privilèges essentiellement de sa position et non pas du fait qu'il est le représentant personnel du souverain. L'ordre adopté par le Rapporteur spécial est donc tout à fait pertinent.

7. M. PAL craint qu'au stade actuel une discussion sur l'ordre dans lequel doivent être rangés les articles n'engendre la confusion. Il vaudrait mieux examiner d'abord la teneur des articles tels qu'ils sont disposés actuellement, pour revenir ensuite, lors de l'examen du projet dans son ensemble, à la question de l'ordre des articles.

8. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, signale, à propos de l'expression "privilèges et immunités", qu'il n'a pas attaché une grande importance à la question de terminologie, mais a simplement repris l'expression traditionnelle, qui a d'ailleurs été utilisée par la Société des Nations.

9. En ce qui concerne le second point soulevé par M. Verdross, il partage l'avis de M. Tounkine. Les locaux de la mission sont en quelque sorte son siège d'activité permanent et le symbole matériel de sa présence. Il signale incidemment que son texte suit l'ordre employé dans le projet de la Harvard Law School[1].

[1] Harvard Law School, *Research in International Law, I. Diplomatic Privileges and Immunities*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 19 à 25.