

Document:-  
**A/CN.4/SR.394**

**Compte rendu analytique de la 394e 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>)*

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<sup>1</sup>.

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

10. M. EL-ERIAN propose d'ajouter, avant l'article 12, le nouvel article suivant, inspiré de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies :

“Les missions diplomatiques jouissent sur le territoire de l'Etat accréditaire des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer leurs fonctions et s'acquitter de leurs devoirs.”

11. M. BARTOS rappelle, à propos du premier point évoqué par M. Verdross, que la différence entre les privilèges et les immunités a donné lieu à un débat prolongé lors de l'élaboration de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Il a été décidé, alors, de maintenir une distinction entre ces deux termes, étant donné que les immunités ont en général une base juridique alors que seuls certains privilèges sont fondés sur le droit, les autres étant simplement affaire de courtoisie.

12. M. AMADO signale que l'expression “privilèges et immunités” a une très longue histoire et qu'elle est chargée de résonance. D'autre part, c'est l'expression qui a été employée à la fois par la Société des Nations et dans la Charte des Nations Unies.

13. Parlant en sa qualité de membre de la Commission, le *PRESIDENT* estime que cette expression se justifie pour d'autres raisons également. Le terme “immunités” est associé, depuis le moyen-âge, à la notion de l'affranchissement de la juridiction locale, alors que les privilèges ou prérogatives sont quelque chose de différent. Ce sont des prérogatives reposant sur le droit international, coutumier ou conventionnel, et conférant aux agents diplomatiques des droits positifs dont ne jouissent pas les autres habitants de l'Etat accréditaire. On ne peut pas considérer comme des immunités le droit à la liberté de la correspondance ou le droit de correspondre par chiffre. L'expression “privilèges et immunités” est employée non seulement dans la Charte des Nations Unies, mais aussi dans un grand nombre de conventions internationales.

14. En dehors des privilèges et immunités diplomatiques, basés sur le droit international, il existe de simples avantages (concessions) accordés en vertu de la courtoisie internationale.

15. M. VERDROSS n'insiste pas sur cette question de terminologie.

16. Cependant, l'autre problème est d'ordre juridique. Il est important de savoir quand commence la franchise de l'hôtel ; est-ce au moment où l'Etat accréditant achète ou loue les locaux qui seront utilisés pour des activités diplomatiques, ou bien au moment où la mission en prend possession ? Si la franchise de l'hôtel commence avec l'entrée en possession, elle découle de l'immunité de la mission.

17. M. BARTOS déclare que c'est habituellement au stade de l'installation que l'on demande la franchise de l'hôtel pour de nouveaux bâtiments destinés à des activités diplomatiques. Tout ce qui a trait à l'urbanisme, à l'assainissement, à la solidité de l'édifice, relève de la compétence de l'Etat accréditaire, mais, pour permettre à la mission de prendre les mesures qui lui assureront le secret de ses travaux, les aménagements intérieurs et la décoration sont effectués sous la surveillance de l'Etat accréditant et sous le couvert de la franchise de l'hôtel. La question du point de départ exact de l'inviolabilité des locaux est très épineuse et, faute de règles établies, la Commission serait mieux avisée de ne pas la soulever.

18. Sir Gerald FITZMAURICE, revenant au premier point signalé par M. Verdross, partage l'avis des orateurs précédents et estime, lui aussi, préférable de s'en tenir à l'expression “privilèges et immunités”. Le droit de la liberté des communications n'est pas une immunité non plus qu'un privilège accordé par courtoisie : c'est un droit ayant un fondement juridique.

19. Il n'est pas certain que la franchise de l'hôtel soit vraiment liée à l'arrivée du chef de la mission. C'est plutôt une immunité dont jouit l'Etat, attachée à un bâtiment utilisé par des services publics, bien que, par commodité et pour des raisons évidentes, elle ait été classée parmi les immunités diplomatiques. Dans l'énorme majorité des cas, il n'est pas question d'occuper un nouveau bâtiment. Un grand nombre de missions sont établies dans un pays depuis deux ou trois siècles, et des ambassadeurs ou, à défaut, des chargés d'affaires s'y sont succédé, la franchise de l'hôtel continuant à être appliquée entre le départ d'un ambassadeur et l'arrivée de son successeur. Même lorsqu'un immeuble est affecté pour la première fois à une mission, la coutume veut que les locaux soient acquis et que le personnel en prenne possession bien avant l'arrivée du chef de la mission. Dans ces cas, les locaux jouissent de l'inviolabilité à dater du moment où ils sont mis à la disposition de la mission.

20. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, partage l'avis de M. Bartos, qui a cité l'exemple de la jurisprudence yougoslave à l'appui de ce que vient de dire sir Gerald Fitzmaurice, à savoir que l'immunité continue à s'attacher aux locaux pendant les intervalles qui s'écoulent entre le départ d'un ambassadeur et l'arrivée de son successeur.

21. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, estime que l'inviolabilité des locaux est une notion tout à fait différente de l'immunité de l'agent diplomatique, attachée à sa personne. Le fait que, surtout dans les grandes capitales, la chancellerie n'est pas d'habitude située dans le bâtiment où réside le chef de la mission est un argument de plus en faveur de cette distinction. Cependant, les locaux utilisés par des Etats étrangers pour des missions commerciales ou pour des services d'information ne jouissent pas de la même immunité que les locaux diplomatiques, car, en l'espèce, le droit coutumier n'est pas encore parfaitement au point.

22. A propos des mots “ou (appartenant) au chef de la mission”, utilisés par le Rapporteur spécial, M. Liang fait observer qu'il est très rare à l'heure actuelle que les locaux occupés par la mission appartiennent à son chef. Dans la plupart des cas, c'est l'Etat accréditant qui en a la propriété. Si le chef de la mission achète un immeuble, c'est en général pour en faire sa résidence personnelle. On pourrait peut-être préciser le texte en s'inspirant du projet de la Harvard Law School.

23. M. SPIROPOULOS reconnaît que les vues émises par M. Verdross au sujet des privilèges et immunités se défendent en théorie pure, mais il pense, avec les orateurs précédents, qu'il convient de garder les deux termes.

24. Il est hors de doute que la franchise de l'hôtel commence au moment même où les locaux sont mis à la disposition de la mission. Il vaudrait mieux cependant de ne pas dire avec précision à quel stade de la construction d'un nouvel immeuble commence l'immunité.

25. M. AGO pense, lui aussi, que l'inviolabilité des locaux d'une mission ne dépend pas de l'immunité personnelle dont jouit le chef de la mission. Quant au

moment où commence cette inviolabilité, il croit savoir que l'Etat accréditant a coutume de notifier à l'Etat accréditaire que certains locaux seront désormais destinés à être le siège de sa mission. L'inviolabilité peut donc commencer à la date où cette notification parvient à l'Etat accréditaire, même si le chef de la mission arrive beaucoup plus tard.

26. M. HSU partage l'avis de M. Verdross au sujet du principe dont procède la franchise de l'hôtel. Il importe de savoir à partir de quel moment les locaux d'une mission deviennent inviolables. Le fait que les missions brûlent souvent leurs archives lorsqu'elles s'en vont donne à penser qu'elles n'attachent pas toujours une grande valeur à la garantie de l'inviolabilité accordée par l'Etat accréditaire.

27. Selon M. BARTOS, la Commission, avant d'étudier en détail les privilèges et immunités diplomatiques, devrait voir quelles catégories d'agents sont appelés à en bénéficier. D'après la vieille doctrine libérale, tous les privilèges et immunités dont jouit le chef de la mission s'étendent à sa suite. Depuis la deuxième guerre mondiale, cependant, les pays de l'Europe continentale, exception faite — et elle est importante — de la République fédérale d'Allemagne, appliquent une théorie plus limitative. Au Royaume-Uni, qui jusqu'ici accordait sans réserve ces privilèges à tous les agents diplomatiques, un *Order in Council* (ordre en Conseil) a récemment modifié cette pratique. Aux termes de cette ordonnance, qui énonce une nouvelle théorie élaborée par le Ministère des affaires étrangères, les privilèges et immunités diplomatiques ne peuvent être consentis que sous bénéfice de la réciprocité.

28. Si la Commission se range à la doctrine libérale, elle peut poursuivre l'examen des divers articles consacrés à la question. Dans le cas contraire, elle devra préciser, pour chaque disposition, à quelle catégorie d'agents diplomatiques s'appliquent les immunités.

29. Sir Gerald FITZMAURICE se voit tenu de préciser qu'aucune nouvelle théorie mise au point par le Ministère des affaires étrangères n'a été adoptée au Royaume-Uni, contrairement à ce qui vient d'être dit. Tout récemment encore, la règle voulait, au Royaume-Uni, que toutes les personnes portées sur la liste diplomatique jouissent sans réserve des privilèges et immunités. Certains pays, cependant, avaient pris l'habitude de n'accorder les privilèges et immunités qu'aux agents diplomatiques d'un certain rang, les fonctionnaires subalternes n'en bénéficiant pas. Le Gouvernement du Royaume-Uni, considérant cette distinction comme contraire à la pratique établie, en est venu à conclure qu'il fallait appliquer le principe de la réciprocité, d'autant plus qu'il accordait des privilèges et immunités dans des cas où il n'y était pas strictement tenu. C'est alors, et alors seulement, qu'il a adopté une législation lui permettant d'établir cette même distinction entre les membres des missions des pays intéressés. Cependant, la loi prévoit qu'au moment où les pays en question portent des membres subalternes des missions britanniques sur la liste des agents ayant droit aux privilèges et immunités, les membres correspondants des missions des pays intéressés, en poste à Londres, bénéficient automatiquement du même traitement. Ainsi donc, il ne s'agit pas d'une théorie nouvelle — tout au plus la pratique a-t-elle été modifiée.

30. Après un nouvel échange de vues, le PRESIDENT propose que les questions soulevées par M. Bartos soient examinées dans le cadre de la sous-section C (ancienne sous-section B).

*Il en est ainsi décidé.*

#### ARTICLE 12

31. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner l'article 12, paragraphe par paragraphe.

32. Il indique que les amendements suivants ont été soumis au sujet du paragraphe 1 :

33. Sir Gerald Fitzmaurice a présenté les amendements ci-après :

a) Ajouter un nouveau paragraphe 1 ainsi conçu :

“L'Etat accréditant est libre d'acquérir ou d'occuper sur le territoire de l'Etat accréditaire les locaux nécessaires au logement adéquat et au fonctionnement efficace de la mission et de son personnel.”

b) Donner au paragraphe 1 actuel le numéro 2.

c) Ajouter le paragraphe 3 nouveau ci-après :

“Sauf dans les limites admises par des usages locaux établis, ou s'il s'agit de sauver des vies humaines ou de prévenir des atteintes physiques graves, en cas de menace immédiate ou d'urgence, les locaux d'une mission ne pourront servir pour donner abri à des personnes accusées en vertu de la loi locale, si les accusations ne sont pas motivées par des considérations politiques.”

*Variante :*

“Toute personne qui prend abri dans les locaux d'une mission devra être expulsée sur demande en bonne forme des autorités locales compétentes, attestant que l'intéressé est accusé pour une infraction prévue par la loi locale, à moins que l'accusation ne soit motivée par des considérations politiques.”

34. M. Tounkine a présenté un amendement consistant à insérer, après les mots “sauf avec le consentement du chef de la mission”, le texte ci-après :

“toutefois, l'inviolabilité des locaux de la mission ne confère pas le droit d'y retenir de force qui que ce soit ou d'y accorder asile à des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt ou d'un mandat d'amener émanant des autorités compétentes de l'Etat.”

35. Enfin, M. Yokota a présenté les amendements ci-après :

a) Remplacer les mots “du gouvernement accréditaire” par les mots “de l'Etat accréditaire”.

b) Remplacer les mots “sauf avec le consentement du chef” par les mots “sauf sur la demande ou avec le consentement du chef”.

c) Remplacer les mots “doit, si possible, être obtenue” par les mots “doit être obtenue, sauf impossibilité absolue due aux circonstances”.

36. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, présente l'article 12 de son projet et précise qu'il est consacré au principe de l'inviolabilité des locaux des missions diplomatiques. Cette règle comporte deux éléments. Premièrement, l'Etat accréditaire doit s'abstenir d'entraver les activités de la mission et de s'introduire dans les locaux sans le consentement du chef de la mission. En second lieu, il doit protéger les locaux contre les intrusions éventuelles de tiers. Ce principe est assorti de certaines réserves, puisque les locaux d'une mission ne peuvent évidemment pas être utilisés pour violer la loi. Cependant, il est extrêmement difficile de définir les exceptions à cette règle et, si la Commission estime

que l'énumération qu'il a donnée n'est pas satisfaisante, elle peut supprimer purement et simplement toute la fin du paragraphe, à partir des mots "ou, en cas d'extrême urgence".

37. M. TOUNKINE, présentant son amendement (par. 34 ci-dessus), fait observer que le paragraphe 1 de l'article 12 comporte évidemment deux parties. Dans la première, on réaffirme simplement cette règle universellement acceptée en droit international selon laquelle les locaux des missions diplomatiques doivent être inviolables — règle qui figure également dans le projet de règlement adopté en 1895 par l'Institut de droit international (article 5)<sup>2</sup>, dans la résolution, portant amendement du règlement adopté en 1895, adoptée par l'Institut en 1929<sup>3</sup>, dans les articles 14 et 16 de la Convention de La Havane<sup>4</sup> et dans l'article 3 du projet de Harvard<sup>5</sup>. Cette règle est extrêmement importante du point de vue des relations entre Etats souverains.

38. En revanche, la seconde partie du paragraphe énonce des réserves importantes, qui reviennent à dire que l'Etat accréditaire peut, à tout moment, violer les locaux d'une mission. M. Tounkine comprend parfaitement qu'en prévoyant ces exceptions le Rapporteur spécial a obéi à deux mobiles : d'une part, il se préoccupe, ce qui est bien naturel, du danger que l'inviolabilité des locaux d'une mission étrangère peut présenter pour l'Etat accréditaire; d'autre part, il veut éviter que ce privilège ne donne lieu à des abus. Il ne faut pas oublier cependant qu'il n'existe pas de règle juridique qui ne comporte ses dangers et qu'il n'y a pas de privilège dont on ne puisse abuser. En cherchant ainsi à limiter des risques problématiques, le Rapporteur spécial a ouvert la porte à un danger beaucoup plus réel, à savoir que l'exercice effectif du privilège de l'inviolabilité pourrait être compris. Or, pour éviter les conflits entre Etats, pour renforcer et développer les relations amicales qu'ils entretiennent, il est indispensable que le principe de l'inviolabilité reste intact.

39. M. TOUNKINE propose donc de supprimer toute la partie du paragraphe 1 venant après les mots "sauf avec le consentement du chef de la mission". Le texte qu'il propose à la place est destiné à sauvegarder le principe de l'inviolabilité des locaux diplomatiques, mais en le limitant sur certains points clairement définis.

40. M. Tounkine ne peut se rallier aux vues exprimées dans le paragraphe 12 du commentaire du Rapporteur spécial, lequel estime que la question de savoir si et dans quelles circonstances une mission diplomatique peut offrir asile à une personne poursuivie pour délit ne doit pas être examinée à propos de la franchise de l'hôtel, mais en relation avec le problème de l'asile des réfugiés politiques dans son ensemble. Ces deux questions sont distinctes et doivent être traitées séparément.

41. M. FRANÇOIS, prenant la parole sur une question d'ordre, déclare que la Commission outrepasserait ses instructions si elle abordait la question de l'asile à sa présente session. Comme on peut le voir dans le paragraphe 10 du mémoire du Secrétariat (A/CN.4/98), la Sixième Commission de l'Assemblée générale, lorsqu'elle a examiné le projet de résolution yougoslave qui est à l'origine de la résolution 685 (VII) de l'Assemblée générale, en application de laquelle la Commission exa-

mine la question des relations et immunités diplomatiques, a rejeté un amendement de la Colombie tendant à ce que la Commission examine non seulement les privilèges et immunités diplomatiques mais aussi le droit d'asile, "la majorité de la [Sixième] Commission étant d'avis qu'il s'agissait d'une question distincte que la Commission du droit international avait toujours considérée comme telle". C'est donc à fort juste titre que le Rapporteur spécial n'a pas évoqué la question du droit d'asile dans son projet.

42. En outre, étant donné le temps que la Commission a consacré à l'examen des onze premiers articles du projet, elle serait fort mal avisée d'élargir le projet pour y inclure une question extrêmement complexe, pour l'étude de laquelle elle ne dispose même pas d'une étude préliminaire du Rapporteur spécial. M. François propose donc que le Président décide que la question de l'asile ne sera pas abordée à la présente session.

43. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, approuve sans réserve M. François — c'est d'ailleurs ce qui ressort clairement de ce qu'il a dit au paragraphe 12 de son commentaire.

44. Sir Gerald FITZMAURICE est disposé à se ranger aux avis émis par M. François et M. Standström, mais, si la Commission décide de ne pas examiner cette question à sa présente session, elle devra s'en expliquer clairement dans son rapport. Sinon, personne ne comprendrait que la Commission n'ait pas étudié une question si étroitement liée à celle de l'inviolabilité des locaux diplomatiques, à moins de connaître fort bien l'histoire des débats qui se sont déroulés au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale en 1952.

45. Quoi qu'il en soit, sir Gerald se demande jusqu'à quel point le problème se ramène uniquement à la question de l'asile, au sens communément donné à ce terme. Il y a des cas, tout récents même, où des personnes accusées d'infractions relevant du droit commun ont trouvé refuge dans une ambassade et n'ont pas été remises sur demande en bonne forme des autorités locales. En fait, ces cas ne soulevaient vraiment pas le problème du droit d'asile; en revanche, ils ont posé la question de l'inviolabilité des locaux diplomatiques, là où ces locaux étaient utilisés à des fins qui, à son sens, n'étaient pas compatibles avec la fonction diplomatique. Le Rapporteur spécial en a tenu compte, sans aucun doute, dans son texte, qui donne aux agents du Gouvernement accréditaire le droit de pénétrer dans les locaux diplomatiques, dans certaines circonstances. C'est pourquoi sir Gerald n'est vraiment pas certain que la Commission ne doive pas insérer dans son projet, pour qu'il soit complet, la question évoquée dans l'amendement présenté par M. Tounkine (par. 34 ci-dessus) et au paragraphe 3 du texte qu'il a lui-même proposé (par. 33 ci-dessus) à la place de l'article 12.

46. D'autre part, tout comme M. Tounkine, sir Gerald pense qu'il ne serait peut-être pas sage d'énoncer des exceptions au principe de l'inviolabilité des locaux diplomatiques, en tout cas dans les termes proposés par le Rapporteur spécial. On pourrait, sans formuler aucune de ces exceptions dans l'article 12, dire un mot dans la section III, consacrée aux devoirs de l'agent diplomatique, des activités auxquelles ne doivent pas se livrer les missions diplomatiques, et signaler, à ce propos, qu'elles ne doivent pas donner asile à des personnes accusées en vertu de la loi locale.

47. Ce qu'il est beaucoup plus important d'indiquer, c'est que, si une mission diplomatique se livre à ces

<sup>2</sup> *Annuaire de l'Institut de droit international, quatorzième volume, 1895-1896*, Paris, A. Pedone, édit., p. 240.

<sup>3</sup> Harvard Law School, *op. cit.*, p. 186 et 187.

<sup>4</sup> Convention relative aux fonctionnaires diplomatiques, signée à La Havane le 20 février 1928. Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, No 3581.

<sup>5</sup> Harvard Law School, *op. cit.*, p. 19 à 25.

activités, le Gouvernement accréditaire a le droit de pénétrer de force dans les locaux qu'elle occupe. Dire qu'elle peut le faire afin de "sauvegarder la sécurité de l'Etat" peut signifier n'importe quoi. Sir Gerald aimerait savoir quelles sont les situations auxquelles songeait le Rapporteur spécial lorsqu'il a fait état "des risques graves et imminents pour les biens ou la santé de la population". L'Etat accréditaire dispose — sir Gerald tient à le souligner — d'autres moyens d'action; si la situation s'est envenimée au point que le Gouvernement accréditaire est prêt à pénétrer de force dans les locaux de la mission, il lui appartiendrait assurément, en l'occurrence, de demander le rappel de la mission.

48. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, précise que M. François a très exactement exposé ce qui s'était passé à la septième session de l'Assemblée générale, en 1952. Au cours des débats qui se sont déroulés à la Sixième Commission, les mots "droit d'asile", qui figuraient dans l'amendement de la Colombie, ont effectivement été remplacés par les termes "asile diplomatique"<sup>6</sup>, et, bien que l'importance de la modification ne soit pas passée inaperçue, les représentants n'ont pas nettement tranché la question. En fin de compte, comme M. François l'a indiqué, l'amendement colombien a été rejeté.

49. En outre, lors de sa première session, la Commission avait invité M. Jesús M. Yepes à rédiger un document de travail sur le droit d'asile<sup>7</sup>; M. Yepes n'ayant pu le faire, la question n'a pas été reprise depuis lors.

50. M. TOUNKINE souligne que l'Assemblée générale a chargé la Commission du droit international de codifier la question des "relations et immunités diplomatiques". Le problème que sir Gerald Fitzmaurice et lui-même ont soulevé dans leurs amendements respectifs a trait aux immunités diplomatiques, bien qu'on l'assimile parfois au droit d'asile. En fait, il s'agit de savoir si le principe de l'inviolabilité des locaux diplomatiques donne ou non à la mission le droit d'empêcher l'Etat accréditaire d'exercer sa juridiction sur des personnes qui ne jouissent pas de l'immunité diplomatique. L'orateur ne peut donc se ranger à l'avis de M. François.

51. M. SPIROPOULOS n'est pas certain que la Commission n'ait pas le droit d'examiner la question, comme l'a laissé entendre M. François. Le fait que l'Assemblée générale a rejeté une proposition qui aurait obligé la Commission à aborder le problème de l'asile en même temps que les relations et immunités diplomatiques, ne signifie pas nécessairement que l'Assemblée désire empêcher la Commission de le faire, si elle le souhaitait.

52. Il est exact que la Commission avait demandé à M. Yepes de rédiger un document de travail à ce sujet, mais elle en avait ainsi décidé avant de savoir que la Cour internationale de Justice était saisie d'une affaire liée à ce problème. Dès qu'elle a eu connaissance de cette affaire, elle a jugé préférable de différer sa propre étude.

53. Ce qui est bien différent, c'est de savoir si la Commission agirait sagement en étudiant ce problème à l'heure actuelle. De l'avis de M. Spiropoulos, il va de soi qu'aucune mission n'a le droit de donner asile à des personnes qui ont commis des délits de droit commun. La seule question qui se pose a trait aux réfugiés politi-

ques. Pour que le projet de la Commission soit complet, il serait souhaitable d'insérer une disposition sur ce sujet. En revanche, un grand nombre de membres de la Commission ne sont pas, semble-t-il, de cet avis. Pour sa part, M. Spiropoulos réserve son jugement.

54. M. BARTOS reconnaît qu'il convient de distinguer entre le droit d'asile et l'inviolabilité des locaux d'une mission.

55. La question des moyens dont peut user l'Etat accréditaire dans les cas où il estime que ce droit a donné lieu à des abus, en particulier la question de savoir si l'Etat accréditaire peut pénétrer dans les locaux de la mission ou simplement faire pression de l'extérieur, en coupant l'électricité et l'eau, par exemple, s'est souvent posée dans la pratique. De l'avis général, les locaux restent inviolables même s'ils servent d'asile.

56. Les pays de l'Amérique latine reconnaissent le droit d'asile, à condition qu'il fasse l'objet d'une convention préalable entre les Etats intéressés. Il est donc accordé conformément à une coutume régionale sanctionnée par une convention.

57. Etant donné ces difficultés, il paraît opportun de ne pas aborder la question de l'asile à la présente session.

58. M. GARCIA AMADOR estime que la question de l'asile est très étroitement liée au principe de l'inviolabilité des locaux des missions. On pourrait même dire que, dans un certain sens, ces deux questions sont inséparables. Une autre question se pose cependant: celle de la nature du délit ou du prétendu délit pour lequel l'intéressé est recherché par les autorités de l'Etat accréditaire. De l'avis de l'orateur, la Commission doit étudier le problème dans son ensemble, mais uniquement lorsqu'elle pourra y consacrer tout le temps voulu. L'aborder uniquement à propos de l'article 12 du projet actuel serait très insuffisant et irait à l'encontre de la décision prise à la première session, à savoir que le problème doit être examiné séparément.

59. Selon M. AGO, pour faire un projet aussi complet que possible, la Commission ne saurait passer sous silence, non pas le problème général de l'asile, mais la question des fins auxquelles les locaux de la mission peuvent être utilisés et des limites qu'il convient d'assigner en la matière. Toutefois, il ne croit pas que cette question puisse être traitée dans le cadre de l'article 12. L'amendement de M. Tounkine, de même que la partie pertinente de l'amendement de sir Gerald Fitzmaurice, ont trait, en fait, aux obligations de l'Etat accréditant, et M. Ago estime donc que c'est au titre de la section III du projet qu'il convient d'examiner le problème, et non pas en liaison avec l'article 12, qui concerne les obligations de l'Etat accréditaire. En l'étudiant à propos de l'article 12, on risquerait de donner l'impression que l'Etat accréditaire, au cas où il se plaindrait que les locaux d'une mission étrangère sont utilisés à des fins impropres, aurait le droit de se considérer, exceptionnellement, comme libéré de l'obligation de respecter l'inviolabilité desdits locaux et pourrait y pénétrer, ce qui n'est certainement pas le cas.

60. M. EDMONDS partage l'avis de M. François. La Commission doit expliquer dans le commentaire pour quelle raison elle n'aborde pas le problème, et laisser aux gouvernements le soin d'indiquer s'ils estiment qu'elle doit le faire.

61. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article, tel que l'a libellé le Rapporteur spécial, l'orateur se rallie, d'une façon générale, aux vues exprimées par sir Gerald

<sup>6</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Annexes, point 58 de l'ordre du jour, document A/2252, par. 16.

<sup>7</sup> Ibid., quatrième session, Supplément n° 10, par. 23.

Fitzmaurice; il ira plus loin cependant et propose de supprimer tout ce qui vient après l'expression "sauf avec le consentement du chef de la mission". Les exceptions au principe de l'inviolabilité qu'a mentionnées le Rapporteur spécial sont généralement reconnues. M. Edmonds rappelle, néanmoins, qu'une mission a refusé qu'on pénètre dans ses locaux pour éteindre un incendie, si bien que tout l'immeuble a brûlé — mais c'est une chose que de mentionner ces exceptions dans le commentaire et c'est tout autre chose que d'essayer de les énoncer dans un article, ce qui leur donnerait un relief qu'elles ne méritent pas.

62. M. PAL déclare que la motion d'ordre soulevée par M. François ne supprime pas la question de l'asile, à moins que la Commission ne soit prête à reconnaître l'inviolabilité comme un principe absolu. Dans le cas contraire, la question des limites et des conditions à lui fixer se posera inévitablement, et avec elle la question de l'asile.

63. Cependant, quand elle essayera de formuler ces conditions et ces limites, la Commission devra éviter de faire quoi que ce soit qui aurait pour résultat de réduire à néant le principe de l'inviolabilité. A cet égard, M. Pal approuve les critiques formulées par sir Gerald Fitzmaurice contre le texte du Rapporteur spécial. Il indique cependant que l'amendement de sir Gerald lui-même n'est pas exempt de ce défaut. En proposant que le fait d'utiliser les locaux pour "donner abri à des personnes accusées en vertu de la loi locale" constitue une exception à l'inviolabilité, l'amendement de sir Gerald réduit lui aussi l'inviolabilité à une existence précaire. A cet égard, M. Pal attire l'attention de la Commission sur l'article 20, qui fait bénéficier le personnel de la mission de l'immunité de juridiction pénale. En ce qui concerne l'exception à cette exception, qui a été suggérée sous la forme suivante: "si les accusations ne sont pas motivées par des considérations politiques", M. Pal demande qui déterminera si les accusations sont ou non "motivées par des considérations politiques", et à quel moment?

64. M. AMADO maintient que la franchise de l'hôtel est un principe absolu. Si une mission diplomatique abuse du droit de l'inviolabilité, l'Etat accréditaire a d'autres recours, mais il ne peut pénétrer dans les locaux qu'avec le consentement exprès du chef de la mission. On a déjà cité un exemple pour montrer que les prétendues exceptions signalées par le Rapporteur spécial ne sont pas reconnues dans la pratique. Pour en citer un autre, M. Amado indique qu'une épidémie de fièvre jaune ayant éclaté au Brésil, les autorités ont voulu pénétrer dans les locaux d'une mission diplomatique pour découvrir une source présumée d'infection; le chef de la mission, prié d'apporter son concours, est resté sourd à tout appel; les autorités n'ont pu que s'incliner devant son refus de les laisser entrer.

65. En outre, comme sir Gerald Fitzmaurice l'a fait remarquer, c'est en termes beaucoup trop généraux que le Rapporteur spécial propose d'énoncer les prétendues exceptions au principe de l'inviolabilité des locaux de la mission: en particulier, l'expression "la sécurité de l'Etat" peut s'appliquer à n'importe quoi.

66. En revanche, et il se sépare en cela de sir Gerald Fitzmaurice, M. Amado ne pense pas que la Commission doive examiner le problème de l'asile sous certains de ces aspects. Il partage sans réserve sur ce point l'opinion de M. François, bien qu'à son avis la Commission serait

bien avisée d'expliquer dans le commentaire les raisons pour lesquelles elle a adopté cette ligne de conduite.

67. M. PAL déclare que, si l'inviolabilité des locaux diplomatiques est vraiment un droit absolu, qui ne souffre aucune exception, tout le problème devient naturellement beaucoup plus simple. La première phrase du paragraphe 1 de l'article 12 devrait suffire pour le régler.

68. M. FRANÇOIS constate que des membres de la Commission ne se rangent pas à son avis, à savoir qu'elle n'a pas le droit d'examiner la question de l'asile à sa présente session; cependant, tout à fait indépendamment de cet aspect précis de la question, l'attitude adoptée auparavant par la Commission empêche celle-ci de se rallier aux vues de M. Tounkine et de sir Gerald Fitzmaurice. L'asile a toujours été traité comme une question distincte, non seulement par la Commission lorsqu'à sa première session elle a décidé de la classer parmi les sujets devant faire l'objet d'une codification et a invité M. Yepes à rédiger un document de travail, mais aussi par M. Sandström, rapporteur spécial chargé d'étudier la question des relations et immunités diplomatiques, et par le Secrétariat, dans le mémoire qu'il a préparé à ce sujet (A/CN.4/98). M. François ne saurait partager l'opinion de sir Gerald Fitzmaurice selon laquelle le texte présenté par celui-ci ne soulève pas le problème général de l'asile diplomatique sous tous ses nombreux et complexes aspects. La Commission doit sans aucun doute aborder cette question, mais à une autre session, et en se fondant sur une étude préparatoire élaborée avec soin par un rapporteur spécial.

69. Par contre, M. François ne pense vraiment pas que la Commission puisse l'étudier à sa prochaine session, simplement parce que cette question est "liée" à la question des relations et des immunités diplomatiques. En droit international, tous les sujets se tiennent. De toute façon, la Commission a d'autres questions importantes inscrites à son programme de travail. Elle doit donc simplement nommer un rapporteur spécial chargé d'étudier le droit d'asile, et décider en même temps de l'ordre de priorité à accorder à cette question.

70. M. SCALLE considère que la Commission peut examiner l'article 12 sans trancher au préalable la question de savoir si elle s'occupera de l'asile. Il déplore que la Commission limite constamment la portée de ses travaux, et il craint que le projet élaboré selon ces méthodes ne paraisse squelettique.

71. Il s'agit, pour l'article 12, de savoir si ne pas pénétrer dans les locaux de la mission est pour les autorités locales une obligation absolue. De fait, tout principe, fut-il essentiel, comporte des exceptions. Il est des cas où les autorités locales ne pourront pas ne pas pénétrer dans l'hôtel diplomatique, mais ces cas sont très rares, et tenter de les énumérer, comme le Rapporteur spécial l'a fait dans l'article 12, serait ouvrir la porte à des dissensions innombrables et risquerait de détruire le principe même de l'inviolabilité. Le droit de pénétrer dans l'hôtel diplomatique doit être limité aux cas exceptionnels d'extrême urgence et doit être subordonné à l'autorisation expresse du gouvernement de l'Etat accréditaire, qui en assume la responsabilité. Une énumération des exceptions n'est pas possible; c'est aux juridictions arbitrales et à la Cour internationale de Justice qu'il appartient d'élaborer peu à peu une jurisprudence en la matière.

72. Le PRESIDENT met aux voix la proposition de M. François tendant à ce que la Commission n'examine

pas la question de l'asile diplomatique à la présente session.

Par 12 voix contre une, avec 8 abstentions, la proposition est adoptée.

La séance est levée à 13 h. 10.

### 395ème SEANCE

Vendredi 10 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]

ARTICLE 12 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 12 du projet du Rapporteur spécial (A/CN.4/91), en tenant compte de la décision qu'elle a prise à la fin de la séance précédente de ne pas aborder la question de l'asile diplomatique à la présente session.

2. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, retire la seconde partie du paragraphe 1 de l'article 12, c'est-à-dire tout ce qui vient après les mots "sauf avec le consentement du chef de la mission". Comme il l'a dit en présentant l'article (394ème séance, par. 36), il est extrêmement difficile de définir les exceptions à la règle de l'inviolabilité des locaux diplomatiques, et le débat l'a convaincu qu'il fallait supprimer le passage en question. On pourrait peut-être, en s'inspirant de ce qu'a dit M. Scelle à la séance précédente (*ibid.*, par. 71), expliquer dans le commentaire la portée de ces exceptions.

3. Le PRESIDENT remercie le Rapporteur spécial de simplifier ainsi la tâche de la Commission. Il reste à examiner uniquement les amendements proposés par M. Yokota (394ème séance, par. 35) et par M. El-Erian (*ibid.*, par. 10), ainsi que les parties des amendements de sir Gerald Fitzmaurice (*ibid.*, par. 33) qui ne concernent pas la question de l'asile.

4. M. YOKOTA précise qu'en soumettant son premier amendement, qui consiste à remplacer les mots "du Gouvernement accréditaire" par les mots "de l'Etat accréditaire", il voulait éviter que le cas des Etats fédératifs ne donne lieu à malentendu. Son second amendement, selon lequel il faut ajouter les termes "sur la demande ou" avant l'expression "avec le consentement du chef de la mission", est nécessaire parce que le chef de la mission peut lui-même demander aux autorités locales de pénétrer dans les locaux, par exemple en cas d'incendie ou pour appréhender un malfaiteur. En revanche, son troisième amendement, qui porte sur la seconde partie du paragraphe 1 de l'article 12, est devenu sans objet, cette partie du paragraphe ayant été supprimée.

5. M. VERDROSS, s'excusant de revenir sur une question qui a déjà été débattue au cours de la séance précédente, persiste à croire qu'il est absolument indispensable de déterminer le moment à partir duquel com-

mence la franchise de l'hôtel. C'est pourquoi il propose d'ajouter, après la première phrase du paragraphe 1, le passage ci-après, qui reprend une disposition figurant dans l'article 3 du projet de la Harvard Law School<sup>1</sup> et tient compte des observations formulées par M. Tounkine, par sir Gerald Fitzmaurice et par M. Ago: "à condition que leur affectation à un service diplomatique ait été auparavant notifiée à l'Etat accréditaire".

6. De l'avis de M. KHOMAN, la discussion de la séance précédente a montré qu'il était nécessaire d'inclure dans la section II du projet une disposition indiquant que les privilèges et immunités dont il est question découlent rationnellement de la nature de la fonction diplomatique. M. El-Erian et sir Gerald Fitzmaurice ont tous deux soumis des propositions qui conviendraient en l'espèce, et il peut se rallier à l'un ou l'autre de ces textes.

7. En revanche, en supprimant la dernière partie du paragraphe 1 de l'article 12, on donnerait à penser que l'Etat accréditant a le droit absolu d'interdire l'entrée des locaux de la mission, ce qui n'est certainement pas le cas. En fait, il y a conflit de droits souverains: ceux de l'Etat accréditant et ceux de l'Etat sur le territoire duquel est établie la mission. Il est possible que certaines des exceptions au principe de l'inviolabilité, mentionnées par le Rapporteur spécial, soient sujettes à caution, mais ce qui ne peut être mis en doute, à son avis, c'est que, dans les cas où des vies humaines ou la sécurité de l'Etat accréditaire sont en jeu, les autorités locales peuvent pénétrer dans les locaux de la mission, à l'extrême rigueur sans le consentement du chef de la mission. M. Khoman propose donc d'ajouter au texte tronqué que vient de proposer le Rapporteur spécial, et après l'expression "sauf avec le consentement du chef de la mission", le passage suivant: "ou, en cas d'extrême urgence, lorsque des vies humaines ou la sécurité de l'Etat accréditaire sont gravement menacées".

8. M. FRANÇOIS ne saurait accepter la proposition de M. Khoman, en particulier les termes "la sécurité de l'Etat accréditaire". L'Etat accréditaire a évidemment le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder sa sécurité, mais, ce faisant, il use de son droit de légitime défense. L'orateur rappelle qu'au moment où la Commission a examiné le problème de la zone contiguë, on a proposé d'accorder à l'Etat riverain des droits spéciaux en matière de sécurité. Cependant, ainsi qu'il est dit dans le commentaire relatif à l'article 66 du projet relatif au droit de la mer établi par la Commission:

"La Commission n'a pas reconnu, dans la zone contiguë, des droits spéciaux en matière de sécurité. Il lui a paru, d'une part, que le caractère extrêmement vague du terme "sécurité" ouvrirait la voie aux abus; d'autre part, elle a estimé que l'attribution d'un pareil droit ne serait pas nécessaire. L'exercice de la police douanière et sanitaire suffira dans la plupart des cas à sauvegarder la sécurité de l'Etat. Pour ce qui est des mesures de légitime défense contre une menace imminente et directe à la sécurité de l'Etat, la Commission se réfère aux principes généraux du droit international et à la Charte des Nations Unies<sup>2</sup>."

Ces considérations restent valables en l'occurrence.

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

<sup>2</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, onzième session, Supplément No 9, p. 42.