

Document:-
A/CN.4/SR.397

Compte rendu analytique de la 397e 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>)*

l'impression qu'une mission diplomatique étrangère propriétaire n'est pas exactement dans la même situation du point de vue de l'expropriation qu'un autre propriétaire privé quelconque.

58. Bien entendu, il est possible que l'Etat accréditaire abuse de son droit, mais tous les différends de cet ordre sont à régler par les moyens ordinaires de règlement des conflits.

59. M. HSU pense, lui aussi, que l'amendement est superflu. M. François a dit qu'il était nécessaire en vue de détruire les arguments fondés sur la théorie de l'extra-territorialité, mais cette théorie est déjà généralement abandonnée.

60. M. SCILLE estime que sous sa forme actuelle l'amendement de M. François pourrait donner lieu à de graves difficultés. Aucune précaution ne pourrait empêcher l'organe responsable de la décision d'exproprier (en France, le jury d'expropriation) de se laisser entraîner parfois par des passions nationalistes ou des considérations politiques. Dans ces conditions, M. Scille ne pourra accepter l'amendement de M. François que si la Commission incorpore à son projet une disposition prévoyant que les différends entre Etats nés de l'exercice des fonctions diplomatiques seront soumis à une autorité judiciaire impartiale. Il déposera un amendement à cet effet au moment opportun.

61. M. PADILLA NERVO souligne que les missions diplomatiques ne refuseront pas, normalement, d'évacuer les locaux lorsque le gouvernement le leur aura demandé, même si le motif d'utilité publique ne leur paraît pas évident. Les cas visés par l'amendement sont donc très exceptionnels, mais les conflits qu'ils pourraient engendrer ne seraient pas faciles à régler, car ils mettent en jeu le prestige national. M. Padilla Nervo reconnaît qu'en dernier ressort le droit international donne à l'Etat accréditaire le droit d'expropriation sous réserve du paiement d'une juste indemnité, mais, en vue d'éviter les différends, il vaut peut-être mieux le dire explicitement, comme l'a proposé M. François.

La séance est levée à 18 h. 5.

397ème SEANCE

Mardi 14 mai 1957, à 9 h. 30.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 12 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de la proposition soumise par M. François et tendant à insérer dans l'article 12 un nouveau paragraphe donnant à l'Etat accréditaire le droit d'exproprier les locaux diplomatiques pour cause d'utilité publique (396ème séance, par. 49).

2. M. TOUNKINE déclare que la proposition de M. François pose, sans en résoudre aucune, un certain

nombre de questions auxquelles on n'a d'ailleurs pas répondu de façon satisfaisante au cours de la discussion. Une chose est claire: les biens appartenant à l'Etat accréditant ne peuvent être traités de la même manière que la propriété privée. En outre, puisque les cas qui se posent en pratique sont réglés par voie de négociations entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire, il semble que ce dernier n'ait pas le droit d'exproprier, en totalité ou en partie, par décision unilatérale, les locaux d'une mission. Dans la pratique, ces cas sont très rares et, de l'avis de M. Tounkine, on devrait laisser aux Etats intéressés la latitude de les régler par accord, comme ils l'ont fait jusqu'ici.

3. Sir Gerald FITZMAURICE comprend parfaitement les considérations qui ont inspiré la proposition de M. François. Ce texte cependant, de par son libellé, se présente comme une exception au principe de l'inviolabilité des locaux diplomatiques. On pourrait donc en inférer que, si la mission refuse d'évacuer l'hôtel diplomatique, les autorités locales ont le droit d'y pénétrer de force et d'expulser le personnel, ce qui est évidemment inadmissible. Si l'on veut que leur inviolabilité soit respectée, les locaux de la mission doivent jouir d'une immunité les mettant à l'abri de toute mesure de contrainte.

4. Il ne saurait admettre non plus qu'une mission diplomatique étrangère soit obligée de se conformer à des lois locales visant à la déposséder de ses locaux ou de ses intérêts, qui sont ceux de l'Etat dont elle dépend, même si ces lois ne peuvent lui être imposées. Il a toujours été reconnu qu'un Etat n'est pas, à cet égard, soumis à l'autorité gouvernementale d'un autre Etat (*par in parem non habet imperium*). Les navires appartenant à l'Etat ne peuvent être réquisitionnés pendant qu'ils se trouvent dans des ports étrangers; à son avis, les locaux de la mission, qui sont en général la propriété de l'Etat accréditant, ne peuvent pas non plus être réquisitionnés par le gouvernement de l'Etat accréditaire. Or, même si l'Etat accréditant n'en est pas le propriétaire, il possède toujours un titre légal sur ces locaux.

5. En ce qui concerne la forme de la proposition de M. François, sir Gerald estime, avec M. Edmonds, que le terme "expropriation" a des connotations telles qu'il vaut mieux ne pas l'employer; il serait préférable de parler "d'acquisition". En outre, l'expression "dans l'intérêt public" peut servir à des fins tout à fait différentes de celles auxquelles M. François semble penser.

6. Sir Gerald tient à souligner, comme M. Yokota l'a déjà fait (396ème séance, par. 50), que le texte ne fait pas état de l'indemnisation; sauf si l'indemnité est versée à l'avance et si elle est suffisamment forte pour que la mission puisse trouver d'autres locaux lui convenant, l'Etat accréditaire est obligé de lui fournir lui-même ces nouveaux locaux.

7. Il estime que la Commission donnerait satisfaction à M. François en indiquant, dans son commentaire, que des différends surgiront sans aucun doute si une mission diplomatique étrangère refuse son concours aux autorités locales au cas où une partie, ou la totalité, du terrain occupé par ses locaux est réellement indispensable à des projets d'urbanisme, et que l'Etat accréditaire est moralement tenu de se montrer aussi conciliant que possible, alors même qu'il n'a évidemment aucune obligation légale en la matière.

8. M. AMADO partage pleinement l'avis de M. Khoman, selon lequel il serait illogique de prévoir, au principe de l'inviolabilité, l'exception que propose main-

tenant M. François, alors que la Commission a refusé d'énoncer une exception visant la sauvegarde de la vie humaine. Il comprend cependant les considérations d'ordre pratique qui ont amené M. François à proposer son texte. Il s'agit là d'un problème qui se pose dans la pratique, mais il ne peut être réglé que par des négociations entre les Etats intéressés. La proposition de M. François, étant donné son énoncé, n'est pas, et ne peut pas être, une règle de droit international; la Commission ne peut donc pas l'insérer dans son projet. Tout ce qu'elle peut faire, c'est d'inclure, dans la section III, relative aux devoirs de l'agent diplomatique, un passage du genre de celui qui a été suggéré par sir Gerald Fitzmaurice.

9. M. AGO saisit très bien, lui aussi, les raisons pour lesquelles M. François a soumis son texte, et il tient à dire que certaines des craintes que cette proposition a suscitées lui paraissent exagérées. Il ne peut y avoir, à son avis, aucun malentendu sur le terme "expropriation dans l'intérêt public", consacré par le droit public de tant de pays, et il est si généralement admis que cette mesure implique le versement d'indemnités qu'il est inutile de le dire.

10. Toutefois, étant donné qu'on reconnaît généralement que les missions diplomatiques étrangères sont soumises à la législation locale, et que dans presque tous les pays l'expropriation pour cause d'utilité publique est prévue par la loi, la proposition de M. François est sans objet; elle pourrait même être dangereuse, car, avant tout, en mentionnant uniquement l'expropriation, on pourrait donner à entendre que les missions diplomatiques ne sont pas, tout compte fait, soumises aux autres dispositions de la législation locale. D'autre part, et surtout, M. Ago pense, avec sir Gerald Fitzmaurice, qu'en mentionnant cette question là où l'on traite de l'inviolabilité, on donne à penser que l'Etat accréditaire peut, si l'occasion se présente, recourir à des mesures de contrainte, ce qui est absolument inconcevable.

11. Une solution possible consisterait à traiter de cette question dans la section III, comme l'ont suggéré sir Gerald Fitzmaurice et M. Amado, mais il vaudrait mieux que ce soit dans le commentaire, et non pas dans les articles eux-mêmes.

13. EL-KHOURI bey estime qu'un Etat souverain a le droit, à n'importe quel moment, d'exproprier pour cause d'utilité publique toute propriété se trouvant sur son territoire. On admet généralement que, dans ce cas, il doit verser une indemnité; mais si, dans certains pays, la législation prévoit "une indemnisation totale", dans d'autres, elle prescrit uniquement "une juste indemnité"; d'autre part, dans certains pays, les indemnités sont payables à l'avance, et dans d'autres, non. La définition de "l'expropriation pour cause d'utilité publique" varie également de pays à pays; parfois même, il n'en existe aucune définition et ce sont les autorités locales qui sont chargées d'interpréter l'expression à leur gré. Dans un domaine où la pratique est aussi mal définie et aussi variable, les différends sont inévitables; c'est pourquoi la Commission doit nettement indiquer dans son projet quelle est la situation du point de vue juridique.

13. La proposition de M. François n'est peut-être pas aussi précise qu'on pourrait le souhaiter, mais elle a du moins ce mérite qu'il sera plus facile au chef de la mission de se soumettre à la législation locale sans être arrêté par des considérations de prestige. A Damas,

il y a un hôtel diplomatique qui se trouve encore sur le passage d'une grande route parce que le chef de la mission refuse de déménager et que le gouvernement préfère accepter cette situation plutôt que de s'exposer à un différend avec l'Etat accréditant. Si le Gouvernement syrien avait pu se prévaloir d'une règle nette de droit international, cela ne serait jamais arrivé.

14. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, reconnaît qu'il est parfois souhaitable de procéder à l'expropriation de locaux diplomatiques pour cause d'utilité publique, mais il se demande si, pour une question aussi délicate, il est nécessaire d'énoncer une règle de droit rigoureuse. Si la Commission se prononce en ce sens, elle devra en tout cas délimiter de façon beaucoup plus nette les droits de l'Etat accréditaire, en précisant, par exemple, que cet Etat doit fournir, à la mission qu'il prive de ses locaux, un autre immeuble approprié.

15. Il partage l'opinion des membres de la Commission qui ont pris parti contre la proposition, mais il reconnaît qu'il serait opportun de mentionner la question dans le commentaire.

16. M. YOKOTA déclare que le débat l'a convaincu que la proposition ne devait pas être adoptée, même si l'on y ajoutait, comme cela a été suggéré à la séance précédente, les termes "moyennant paiement d'une indemnité équitable" (396ème séance, par. 50). En effet, si elle était adoptée, l'Etat accréditaire aurait juridiquement le droit de trancher unilatéralement une question qui ne peut être réglée que par accord entre l'Etat accréditaire et l'Etat accréditant, et les locaux diplomatiques ne jouiraient plus de la protection spéciale que la Commission leur a reconnue.

17. On a dit qu'il suffirait d'indiquer que les locaux sont acquis et occupés sous réserve des dispositions de la législation locale, mais l'Etat accréditaire pourrait prétendre avoir le droit de procéder à l'expropriation des locaux au cas où la loi autorisant l'expropriation serait promulguée *après* l'acquisition des locaux. Il faudrait préciser nettement que l'on ne saurait admettre une telle interprétation.

18. M. PAL estime, lui aussi, que sous sa forme actuelle la proposition est inacceptable. Le droit d'expropriation, quel que soit le sens de ce terme, ne peut en aucun cas être considéré comme une exception au principe de l'inviolabilité des locaux diplomatiques. Si l'on fait de ce droit une exception au principe de l'inviolabilité, l'Etat accréditaire peut, sous prétexte de l'exercer, enfreindre ce principe. Le droit d'expropriation ne saurait jouer lorsque le principe de l'inviolabilité est en cause, et il ne peut être considéré comme une exception à l'inviolabilité aux termes du paragraphe 1 ou 3 de l'article 12.

19. Parlant du fond de la proposition, M. Pal signale que la pratique internationale ne reconnaît pour ainsi dire aucun droit absolu de ce genre. L'expropriation doit toujours être acceptée par l'autre Etat souverain: l'Etat qui désire prendre des mesures d'expropriation a le devoir de chercher à obtenir l'accord de l'autre Etat souverain, qui est, de son côté, tenu d'apporter toute l'aide possible. Le prétendu droit d'expropriation ne peut donc guère être considéré comme un véritable droit lorsqu'il s'agit des locaux d'une mission. De toute façon, le point qui fait l'objet de cette proposition n'est pas à sa place dans l'article 12, et il serait peut-être plus opportun de le ranger dans la section III du projet.

20. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, déclare que le débat a permis de dégager certaines questions fondamentales de doctrine, qui, à son avis, méritent examen. Plusieurs membres de la Commission ont souligné que l'immunité des agents diplomatiques réside dans leur immunité de juridiction et non pas dans le fait qu'ils ne sont pas tenus de se soumettre à la législation locale. Si tel est bien le cas, il s'agit d'une évolution remarquable, qui montre nettement combien la théorie de l'exterritorialité est maintenant dépassée. Cependant, de l'avis de M. Liang, la proposition s'applique moins à des actes tels que la *possessio* de locaux diplomatiques qu'à des faits relevant du droit privé — celui de contracter une dette commerciale, par exemple.

21. M. Liang pense, lui aussi, que ce serait prêter à malentendu que de mentionner l'expropriation à propos du principe de l'inviolabilité, qui doit avant tout permettre à la mission de ne pas être gênée dans ses activités. L'expropriation concerne le droit de domaine éminent, dont jouit l'Etat accréditaire, et, si l'on devait soulever le problème de la validité de ce droit, s'agissant des locaux diplomatiques, il ne faudrait pas, en tout cas, le faire dans l'article 12. Il semble que les membres de la Commission désirent simplement indiquer que la mission a le devoir, en l'espèce, de se prêter à des négociations, si l'Etat accréditaire le lui demande. Etant donné que la mission a pour devoir de mener des négociations avec l'Etat accréditaire dans un grand nombre de domaines, il n'apparaît guère nécessaire de mentionner spécialement l'expropriation dans les articles mêmes relatifs aux devoirs des agents diplomatiques; cependant, si la Commission le juge réellement indispensable, elle peut aborder la question dans le commentaire relatif à ces articles.

22. M. TOUNKINE déclare que El-Khoury bey a mis en lumière une question qu'il avait lui-même à l'esprit lorsqu'il a critiqué la proposition de M. François. A son avis, il est hors de doute qu'un Etat a toujours le droit souverain de décréter propriété publique la totalité des terres domaniales, la seule réserve étant qu'une mesure de ce genre doit être appliquée sans discrimination aucune, en l'occurrence entre une mission et une autre. Bien qu'une nationalisation générale n'ait rien de commun avec les mesures spéciales d'expropriation auxquelles pensait M. François, la Commission, si elle adoptait cette proposition, semblerait dénier à l'Etat accréditaire le droit de prendre des mesures générales de cet ordre, parce qu'elle n'aurait mentionné que des mesures particulières.

23. M. FRANÇOIS estime que sa proposition a provoqué une discussion très intéressante. On a fait valoir que les problèmes de ce genre doivent être réglés par voie d'accord entre les Etats intéressés — mais la Commission pense-t-elle vraiment qu'elle s'acquittera de la tâche dont l'a chargée l'Assemblée générale si elle se borne à donner cette réponse chaque fois qu'elle se trouve en présence d'une question épineuse? La Commission n'est pas uniquement chargée de codifier le droit coutumier, elle doit se préoccuper aussi du développement progressif du droit. Lorsqu'il existe des abus, elle ne doit pas se refuser à les voir, sous prétexte que le droit coutumier les passe sous silence.

24. On a laissé entendre que sa proposition donnerait à l'Etat accréditaire le droit de pénétrer de force dans des locaux diplomatiques, si l'occasion s'en présentait. Telle n'a jamais été son intention, car les locaux de la mission doivent jouir de l'inviolabilité tant que les

agents diplomatiques les occupent. Il existe d'ailleurs une distinction très nette entre le fait de ne pas être soumis à des mesures de contrainte et l'immunité de juridiction. C'est une règle admise, du reste, qu'un Etat a juridiction sur des biens immobiliers, sis sur son territoire, appartenant à un autre Etat.

25. Cependant, puisque sa proposition a rencontré une forte opposition, M. François est prêt à la retirer, à condition que cette question soit mentionnée dans le commentaire, mais non pas sous la forme proposée par sir Gerald Fitzmaurice. A son avis, l'Etat accréditant est juridiquement tenu de faire droit à la demande de l'Etat accréditaire si elle répond vraiment à l'intérêt public. Si cela n'était pas reconnu, l'Etat accréditant serait en mesure — la possession étant l'un des piliers du droit — de retarder pendant des années ce qui peut être une entreprise urgente et importante. Il est exact qu'on parvient presque toujours à résoudre le problème, mais bien souvent après des délais longs et vexatoires.

26. Le PRESIDENT suggère que M. François et le Rapporteur spécial rédigent de concert un texte qui pourrait être inséré dans le commentaire.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 13

27. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, déclare que son projet reproduit les règles en vigueur, telles qu'elles sont formulées par l'article 18 de la Convention de la Havane¹, le paragraphe 1 de l'article 4 du projet de Harvard², et l'article 19 de la résolution de 1929 de l'Institut de droit international³.

28. En réponse à M. KHOMAN, M. Sandström précise que les différences par rapport au texte du projet de Harvard répondent essentiellement au souci de se rapprocher de la terminologie en usage en Europe continentale.

Par 20 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 13 est adopté.

ARTICLE 14

29. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, pense qu'il conviendrait d'employer l'expression "archives et documents" de préférence au seul mot "archives". Il peut être tout aussi utile, voire plus utile, de protéger les documents courants de la mission que ses archives proprement dites.

30. M. Liang se demande quelle est la portée exacte de l'expression "leur caractère confidentiel". L'Etat accréditaire pourrait s'autoriser de l'atténuation qu'elle apporte au principe pour soutenir que certains documents ne bénéficient pas de la protection. Les documents ne sont pas tous confidentiels, mais ils sont tous inviolables. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies se borne à poser le principe de l'"inviolabilité de tous papiers et documents"⁴.

31. M. AMADO considère qu'il est souhaitable de viser, outre les archives elles-mêmes, les locaux dans lesquels ces archives se trouvent. Il propose d'introduire à l'article 14 une disposition analogue à celle contenue dans l'article 5 du projet de Harvard: "en quel-

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, n° 3581.

² Harvard Law School, *Research in International Law, I. Diplomatic Privileges and Immunities*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 19 à 25.

³ *Ibid.*, p. 186 et 187.

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. I, 1946-1947, p. 21.

que lieu que ces archives se trouvent dans les limites du territoire de l'Etat accréditaire, pourvu que notification de leur situation ait été préalablement donnée à l'Etat accréditaire⁵. Les documents de la mission peuvent ne pas se trouver toujours dans les locaux de la mission; l'ambassadeur peut en emporter avec lui au cours de ses déplacements dans le pays. Pour que la responsabilité de l'Etat accréditaire en matière de protection des documents joue, il faut évidemment qu'il sache où ces documents se trouvent.

32. M. Amado reconnaît avec le Secrétaire de la Commission que la protection s'étend à tous les documents que la mission considère comme faisant partie de ses archives.

33. Sir Gerald FITZMAURICE accepte, bien entendu, intégralement le principe formulé, mais se demande si un article distinct sur cette question est rigoureusement nécessaire. Si les archives se trouvent dans les locaux de la mission, elles se trouveront protégées par l'inviolabilité des locaux, déjà énoncée à l'article 12. Les autres éventualités pourraient être traitées dans d'autres parties du projet. Le Rapporteur spécial visait peut-être le cas où l'on voudrait obliger le chef de la mission à communiquer des documents de la mission lors de procès. S'il en est ainsi, on pourrait régler ce point d'une autre manière, à l'article 20.

34. M. EL-ERIAN note que le principe formulé dans l'article ne rencontre aucune objection. Comme la Commission s'inquiète seulement de savoir si l'idée énoncée pourrait être traitée dans d'autres articles, le plus simple serait de renvoyer la question au Comité de rédaction.

35. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, reconnaît que, lorsque les archives se trouvent dans les locaux de la mission, leur inviolabilité découle de l'inviolabilité générale des locaux — mais les archives ne sont pas nécessairement dans les locaux de la mission.

36. En présentant cet article, il a eu une autre préoccupation, celle de faire précéder d'une introduction l'article suivant, aux termes duquel, quand une mission est terminée ou interrompue, même en cas de guerre, l'Etat accréditaire doit respecter ses locaux et ses archives.

37. M. VERDROSS pense que la disposition est très importante. Toutefois, il ne croit pas suffisant de dire que l'Etat accréditaire doit "protéger" les archives "contre toute atteinte"; cet Etat a également l'obligation de respecter lui-même ces archives. En conséquence, il propose la rédaction suivante:

"L'Etat accréditaire respectera et fera respecter les archives de la mission."

38. M. SPIROPOULOS accepte à la fois le principe énoncé dans l'article et l'idée d'introduire dans le projet une disposition sur ce sujet. Toutefois, il ne partage pas entièrement le point de vue de M. Verdross. Dès lors que l'on déclare que l'Etat accréditaire doit protéger les archives, il va de soi qu'il doit également les respecter.

39. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, partage l'avis de M. Spiropoulos, mais suggère la variante suivante:

"L'Etat accréditaire respectera les archives de la mission et les protégera contre toute atteinte."

40. M. TOUNKINE reconnaît avec le Secrétaire de la Commission que les archives d'une mission sont inviolables, qu'elles soient confidentielles ou non. Les

derniers mots de l'article sont donc parfaitement inutiles. Il relève, à l'appui de la suggestion de M. Verdross, que le paragraphe 1 de l'article 15 contient la formule "respectera et protégera".

41. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, indique que la section 4 de l'article II de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies stipule:

"Les archives de l'Organisation et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle, sont inviolables, où qu'ils se trouvent⁶".

Ce texte semble devoir donner satisfaction à M. Amado et à M. Verdross, puisqu'il touche la question de la situation et que, en proclamant les documents "inviolables", il implique qu'il faut, à la fois, les respecter et les protéger. La Commission pourrait s'inspirer de cette disposition.

42. M. VERDROSS rappelle que les auteurs font couramment la distinction entre "respecter" et "faire respecter". Toutefois, il se contenterait d'une note dans le commentaire indiquant que l'article implique que l'Etat accréditaire est également tenu de respecter les archives.

43. M. YOKOTA suggère l'emploi éventuel de la formule:

"Les archives de la mission sont inviolables et protégées contre toute atteinte quelle qu'elle soit."

44. M. AMADO rappelle l'embarras qu'a causé au cours de l'histoire la révélation de confidences d'ambassadeurs sur le caractère ou la conduite de dirigeants des Etats dans lesquels ils remplissaient leur mission, et souligne que l'Etat accréditaire a le devoir moral de respecter l'inviolabilité des archives des missions.

45. M. BARTOS fait observer qu'il vaudrait mieux ne s'occuper que du caractère purement juridique de l'obligation de l'Etat. Il appuie M. Verdross.

46. M. SCALLE souligne qu'en adoptant le principe de l'inviolabilité absolue des archives des missions, on ferait obstacle à l'utilisation de ces archives par le tribunal pénal international qui pourrait être institué en vue de juger les personnes inculpées du crime d'agression. Ce serait refuser de prendre en considération le précédent créé par le Tribunal de Nuremberg.

47. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, offre d'élaborer un nouveau texte qui tiendrait compte de la discussion.

48. Après un nouvel échange de vues, le PRESIDENT fait observer que la Commission approuve le principe de l'article. Il propose de laisser au Comité de rédaction le soin d'élaborer un texte satisfaisant à la lumière des suggestions faites par M. Amado, M. Verdross, M. Yokota et le Secrétaire de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

QUESTION DE L'INSERTION D'UN ARTICLE ADDITIONNEL RELATIF AU DROIT DE CHAPELLE

49. M. VERDROSS propose d'insérer un article additionnel 13 *bis* ainsi conçu:

"Le chef de mission peut avoir dans son hôtel une chapelle de son culte."

Ce texte est l'exacte reproduction de l'article 8 de la résolution sur les immunités diplomatiques adoptée en 1929 par l'Institut de droit international⁷.

⁵ Harvard Law School, *op. cit.*, p. 20.

⁶ Nations Unies, *op. cit.*, p. 19.

⁷ Harvard Law School, *op. cit.*, p. 186 et 187.

50. Bien que l'antique privilège du droit de chapelle, qui est généralement accepté, ait perdu beaucoup d'importance depuis que prévaut la liberté de religion, il pourrait encore répondre à un réel besoin dans certains cas — car la liberté de tous les cultes n'est pas reconnue dans tous les pays. Il semble donc nécessaire de maintenir l'ancien privilège du droit de chapelle. L'article nouveau vise à assurer la liberté de culte pour les membres de la mission, même si l'Etat accréditaire interdit la pratique de leur religion.

51. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, déclare qu'il a estimé qu'une telle disposition n'est plus nécessaire. D'ailleurs, l'Etat accréditaire ne pourra guère s'opposer à l'exercice d'un culte quel qu'il soit dans l'enceinte des locaux de la mission.

52. M. VERDROSS, répondant à une suggestion faite par M. Spiropoulos, accepte, de remplacer l'expression "son hôtel", utilisé par l'Institut de droit international dans sa résolution, par "les locaux de la mission".

53. M. SPIROPOULOS fait observer que les chapelles visées ne sont pas nécessairement dans les locaux de la mission; elles peuvent être situées sur le même terrain que les locaux ou dans un autre bâtiment, considéré comme faisant partie de la mission. Bien que le droit de chapelle repose sur une tradition bien établie, il ne s'oppose pas à ce qu'on lui consacre un article.

54. M. SCALLE déclare que cette disposition, indispensable à l'époque des guerres de religion et encore nécessaire au XVIIe siècle, a perdu depuis longtemps toute raison d'être. Il ne servirait à rien, semble-t-il, d'insérer dans le projet un article la concernant.

55. M. FRANÇOIS n'est pas d'avis que l'article soit inutile, la liberté religieuse étant encore loin d'être universellement établie. Si la chapelle est réservée aux seuls membres de la mission, le principe se justifie de lui-même; si, en revanche, la chapelle est ouverte à une catégorie plus vaste de fidèles, par exemple à la colonie des compatriotes du chef de mission, ou encore, aux ressortissants de l'Etat accréditaire, l'article est assez important.

56. M. BARTOS juge la disposition inutile, mais il ne s'y opposera pas, pourvu qu'il soit nettement précisé que la chapelle est destinée uniquement à la mission. Il rappelle le cas de la chapelle de la mission austro-hongroise à Belgrade, qui avait été ouverte au public sans le consentement du Gouvernement serbe. Le desservant, un prêtre catholique romain qui jouissait des immunités diplomatiques, s'était prononcé en chaire en faveur de la politique austro-hongroise, ce qui avait provoqué une certaine effervescence.

57. Le PRÉSIDENT considère que le principe va maintenant de soi. Pour autant que la chapelle soit établie dans les locaux de la mission, la question est déjà réglée à l'article 12.

58. M. VERDROSS déclare que, si la Commission considère que le principe est compris dans la franchise de l'hôtel, il lui suffira, pour avoir satisfaction, que le fait soit mentionné dans le commentaire.

59. M. AGO ne voit pas grande différence entre un article et une indication dans le commentaire. Il reconnaît avec M. Verdross que la disposition garde encore une certaine valeur pratique, puisque, pour autant qu'il le sache, l'interdiction de certains cultes est strictement appliquée dans quelques pays. Il appuiera le projet d'article, étant bien entendu toutefois qu'il s'agit d'une

chapelle située dans les locaux de la mission et réservée uniquement aux membres de la mission.

60. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, ne verrait pas d'objection à ce que le principe soit mentionné dans le commentaire, pourvu que la chapelle dont il s'agit soit réservée à la mission. Une mission diplomatique outrepasserait ses attributions en ouvrant une chapelle au public.

61. M. SPIROPOULOS partage l'avis du Rapporteur spécial.

62. M. PAL déclare que, si le principe est mentionné dans le commentaire en termes généraux, il conviendra de préciser qu'il vaut pour toutes les religions sans discrimination.

63. M. AMADO pense qu'il n'y aurait pas d'inconvénient à marquer de la sympathie pour un principe aussi ancien et respectable. La Commission donnerait ainsi à son projet un parfum de poésie.

64. M. MATINE-DAFTARY signale que rien n'empêche les membres d'une mission de pratiquer leur culte dans les locaux de la mission. Toutefois, il s'opposerait à ce que l'on mentionne le principe, à moins qu'on n'y ajoute les réserves dont ont parlé M. Bartos et d'autres membres de la Commission. Un ambassadeur peut avoir une chapelle privée dans l'hôtel de l'ambassade, mais il ne saurait être question qu'elle soit ouverte au public.

65. M. EL-ERIAN, constatant qu'il est impossible d'énumérer exhaustivement dans le projet tous les privilèges du chef de mission, pense qu'il n'est pas souhaitable d'accorder à l'un de ces privilèges un traitement particulier en le mentionnant spécialement. On a déjà invoqué cet argument pour critiquer la proposition de M. François relative à la signification des actes d'huissier au siège de la mission.

66. Quant à lui, il propose à la Commission de ne pas adopter un article sur cette matière, mais d'y faire allusion dans le commentaire dans des termes qui pourraient être à peu près les suivants:

"La Commission n'a pas estimé nécessaire d'entrer dans les détails des divers privilèges du chef de mission. Certains membres ont mentionné le droit de celui-ci d'avoir une chapelle privée."

67. EL-KHOURI bey pense qu'il n'est nécessaire ni d'adopter un article ni de mentionner le principe dans le commentaire, puisque tous les chefs de mission semblent en mesure de pratiquer leur religion sans aucune gêne. De toute manière, la question se pose de savoir quel est le culte qui sera pratiqué. Sera-ce, le cas échéant, celui de la religion d'Etat dans l'Etat accréditaire, ou sera-ce celui de la religion à laquelle appartient le chef de la mission du moment? En bonne logique, la mission devrait assurer l'exercice des cultes de toutes les croyances professées par les membres de la mission, ce qui pourrait obliger à multiplier les lieux de culte dans les locaux de la mission.

68. M. VERDROSS déclare qu'il accepte les limitations dont M. Spiropoulos, M. Bartos, M. Pal et d'autres orateurs ont proposé d'assortir le principe.

69. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Verdross tendant à mentionner le droit de chapelle dans le commentaire, sous réserve des limitations précitées.

Par 10 voix contre 3, avec 8 abstentions, la proposition est adoptée.

ARTICLE 15

70. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, signale que, pour l'article 15, il s'est inspiré des dispositions de l'article 7 du projet de Harvard, en ajoutant toutefois que la règle s'applique "même en cas de guerre".
71. Répondant à une observation antérieure de M. Scelle (par. 46 ci-dessus), selon laquelle l'inviolabilité absolue des archives des missions empêcherait un Etat d'utiliser celles-ci après une guerre comme preuve de la culpabilité de personnes accusées de crime contre l'humanité, il considère qu'il ne faut pas s'exagérer l'importance des éléments de preuves fournis par les archives diplomatiques. Les questions spéciales qui se poseraient pourront être résolues dans chaque cas d'espèce, et il serait dangereux d'en tirer argument pour atténuer la règle générale selon laquelle les archives des missions sont inviolables même pendant ou après une guerre.
72. M. FRANÇOIS reconnaît que les archives des missions doivent être respectées dans tous les cas. Bien entendu, un nouveau gouvernement institué après une guerre dans un Etat vaincu est libre de révéler le contenu des archives des missions diplomatiques envoyées par le gouvernement précédent, mais si l'Etat accréditaire violait ces archives de son propre chef, ce serait un acte extrêmement grave.
73. La question de la violation des locaux est différente. Pendant la deuxième guerre mondiale, il est arrivé que les locaux des missions aient été saisis par l'Etat accréditaire, qui les a utilisés à d'autres fins et ne les a jamais restitués à leurs occupants initiaux. Toutefois, les archives devront être respectées.
74. M. BARTOS fait observer que le Rapporteur spécial a omis, peut-être avec raison, de mentionner l'institution du *custos*. L'Etat accréditaire accepte souvent qu'après le départ d'une mission un membre de cette mission reste sur place en qualité de gardien des locaux. Toutefois, cette pratique n'a pas été respectée dans tous les pays pendant la deuxième guerre mondiale.
75. Une autre question à trancher est celle de la situation des missions dans les pays occupés. Le Troisième Reich n'a pas eu pour pratique de respecter les missions des Etats ennemis dans les pays qu'il occupait. Des bâtiments ont été confisqués, des archives violées. En conséquence, la Commission alliée des réparations, instituée après la guerre, invoquant un droit de rétorsion pour les pratiques des puissances de l'Axe, a écarté de l'accord avec l'Allemagne toute clause visant la protection des missions diplomatiques en temps de guerre. Toutefois, une clause de ce genre a été insérée dans les traités de paix conclus avec l'Italie, la Finlande, la Hongrie et d'autres pays. Les obligations énoncées dans l'article n'ont pas toujours été observées pendant et après la deuxième guerre mondiale.
76. M. SPIROPOULOS propose à la Commission de régler, avant d'aborder la discussion des détails, la question préliminaire de savoir s'il y a lieu de mentionner le cas de guerre dans le projet.
77. M. AGO signale que l'article ne vise pas en réalité les conséquences de la fin d'une mission, mais celles de la fin de l'interruption des relations diplomatiques, y compris celles de leur rupture. Dans ces conditions, il serait difficile que la Commission ne se préoccupe pas de la règle qui doit être applicable en cas de guerre puisqu'en pareil cas le sort des archives de la mission revêt une très grande importance. M. Ago croit qu'il est
- indispensable d'affirmer le principe de l'inviolabilité des archives, même en cas de guerre.
78. M. MATINE-DAFTARY pense que la Commission perdrait son temps si elle tentait d'édicter une réglementation applicable à l'état de guerre. Le droit international en temps de guerre, hélas! laisse beaucoup à désirer.
79. Le PRESIDENT signale que plusieurs conventions consulaires, par exemple la convention consulaire du 31 décembre 1951 entre la France et le Royaume-Uni, reconnaissent le principe de la protection des archives même en cas de conflit armé. Il paraît difficile que la Commission laisse hors de son étude de la fin des missions diplomatiques l'examen de l'immunité des archives en cas de guerre.
80. M. AMADO est d'avis de maintenir l'expression "même en cas de guerre" pour manifester que la Commission est fidèlement attachée au principe que certaines obligations sont sacrées même en temps de guerre.
81. M. EL-ERIAN pose la question de savoir s'il faut traiter dans un même article des obligations de l'Etat en cas de guerre et de la simple fin de la mission. La Commission se doit de régler le cas des conflits armés par des dispositions appropriées. Un certain nombre de traités internationaux, y compris les conventions de Genève de 1949⁸, contiennent des dispositions qui procèdent de l'hypothèse que des conflits armés peuvent se produire.
82. Sir Gerald FITZMAURICE pense que la Commission ne peut pas se dispenser de s'occuper des obligations de l'Etat en cas de guerre — non pas d'une façon générale, mais à propos de questions déterminées telles que le sort des locaux et des archives des missions. La guerre est, après tout, l'une des causes les plus courantes de rupture des relations diplomatiques et de terminaison des missions. Il y aura lieu, toutefois, de faire une distinction entre la situation des missions à l'ouverture des hostilités ou pendant celles-ci et leur situation après la guerre, qui doit être fixée dans le cadre des négociations de paix.
83. En ce qui concerne la situation des missions en territoire occupé, c'est une règle bien établie de droit international qu'aucune annexion ne peut être réalisée pendant la guerre. Par analogie, la puissance occupante doit respecter les missions diplomatiques en territoire occupé jusqu'au règlement de paix.
84. M. PAL pense que l'article 15 n'est pas celui où il convient de prévoir des dispositions applicables en temps de guerre. Il ne conviendrait certainement pas de traiter le sujet à la légère en se contentant d'employer des expressions telles que "même en cas de guerre". La matière oblige à étudier une série de questions entièrement distinctes. La question de savoir si une puissance occupante a les mêmes obligations que l'Etat accréditaire dont elle occupe le territoire n'est qu'une des questions qui méritent un examen plus approfondi. Pendant la deuxième guerre mondiale, les puissances n'ont pas toujours respecté les archives des missions dans les territoires occupés. D'autre part, l'obligation de protéger et l'obligation de ne pas violer peuvent être différenciées, du moins en temps de guerre.
85. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, considère qu'il est indispensable d'affirmer l'inviolabilité des lo-

⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, 1950.

caux en cas de guerre. L'article 25, qui vise le départ des membres de la mission en cas de guerre, lui paraît indispensable également.

86. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, signale que la Commission a eu à se poser la question soulevée par M. Spiropoulos en plusieurs occasions, dont la plus récente s'est présentée à propos de son projet relatif au droit de la mer. A l'époque, elle avait décidé de ne pas formuler de règles applicables en temps de guerre. Si maintenant elle décide de stipuler pour le cas de guerre, elle s'écartera de l'attitude qu'elle a adoptée jusqu'ici. Il est donc à se demander s'il n'y aurait pas lieu d'étudier plus à fond cette question. Dans le cas où la Commission déciderait d'envisager les conséquences de l'état de guerre pour les missions diplomatiques, elle devrait faire de même pour le droit des traités, par exemple.

87. M. SCALLE considère qu'il est indispensable de mentionner dans l'article la règle applicable en cas de guerre, puisque c'est en pareil cas que le problème du respect des archives des missions se pose avec le plus d'acuité. Pour sa part, il est d'avis de stipuler que, quant à la protection des archives des missions, l'Etat accréditaire a les mêmes obligations en temps de guerre qu'en temps de paix.

88. Toutefois, il n'est pas d'avis de faire de l'inviolabilité des archives une règle à ce point absolue qu'elle empêche de poursuivre devant une cour internationale les personnes responsables du crime suprême d'agression.

89. M. SPIROPOULOS, considérant que la Commission paraît unanime à vouloir traiter de la situation des archives en temps de guerre, retire sa question préliminaire.

La séance est levée à 13 h. 5.

398ème SEANCE

Mercredi 15 mai 1957, à 9 h. 30.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 15 (suite)

1. De l'avis du PRESIDENT, la Commission, maintenant qu'elle a décidé de maintenir dans le projet la mention de l'éventualité d'une guerre, est peut-être en mesure de voter sur le paragraphe 1 de l'article 15.

2. M. BARTOS, revenant sur les observations faites par M. Ago à la séance précédente, déclare que le Rapporteur spécial a eu raison, à son avis, de distinguer entre le cas où la mission se termine et celui où elle est interrompue. Il peut arriver qu'il soit mis fin à une mission diplomatique pour des raisons d'économie ou parce que les relations diplomatiques entre les deux pays cessent d'être importantes.

3. La Commission doit trancher le point de savoir si la pratique consistant à laisser une personne chargée de la garde des locaux diplomatiques après le départ d'une mission correspond à un usage ou est une institution juridique.

4. M. AGO n'est pas entièrement convaincu par ce que vient de dire M. Bartos. Il estime donc qu'il faut demander au Comité de rédaction de voir s'il faut parler de la fin ou de l'interruption d'une mission ou bien des relations diplomatiques.

5. Prenant la parole en sa qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT suggère, à l'intention du Comité de rédaction, que l'on remplace les mots "même en cas de guerre" par les termes "même en cas de conflit armé".

Par 18 voix contre zéro, avec 2 abstentions, le paragraphe 1 de l'article 15 est adopté, étant entendu que le Comité de rédaction étudiera les points soulevés au cours de la discussion.

6. En ce qui concerne une question soulevée par M. GARCIA AMADOR au sujet des cinq derniers mots du paragraphe 2, M. FRANÇOIS, M. SPIROPOULOS et M. TOUNKINE s'accordent à penser que l'on peut charger une puissance d'assurer la garde des archives d'une mission sans avoir le consentement préalable de l'Etat accréditaire, mais que cet Etat a le droit de s'opposer à la désignation de telle ou telle puissance en particulier.

7. M. PADILLA NERVO déclare qu'il faut distinguer deux cas: celui où l'on ne confie à une autre puissance que la garde des locaux et des archives, et celui où on lui confie en outre les intérêts de l'Etat accréditant. Lorsqu'elle est également chargée d'assurer la protection des intérêts de l'Etat accréditant, la puissance désignée doit obtenir le consentement de l'Etat accréditaire, pour être à même de s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées. Pendant la guerre civile espagnole, par exemple, le Gouvernement mexicain a informé le Gouvernement de l'Uruguay qu'il était chargé des intérêts espagnols et qu'il assurait la protection des archives et des locaux des missions espagnoles en Uruguay. Dans sa note, le Gouvernement mexicain a demandé au Gouvernement de l'Uruguay de lui remettre les locaux qui étaient utilisés par la mission espagnole avant la rupture des relations diplomatiques. S'il a formulé cette demande, c'est parce que l'ancien représentant espagnol continuait à occuper ces locaux. Cependant, pour autant que l'orateur le sache, c'est le seul cas où la garde des locaux d'une mission ait suscité des difficultés. En pratique, l'Etat accréditaire ne s'oppose jamais à ce que la puissance chargée de la garde s'acquitte de ses fonctions, bien qu'il puisse mettre un certain temps à répondre à une demande officielle.

8. M. SPIROPOULOS partage la manière de voir de M. Padilla Nervo. Pour sa part, il ne connaît qu'un cas où l'Etat accréditaire se soit opposé à ce que la garde soit confiée à la puissance désignée.

9. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, estime qu'il suffirait, pour que le texte français corresponde parfaitement à la pratique existante, de remplacer les mots "accepté par" par les termes "acceptable à", qui sont conformes à l'anglais.

10. Sir Gerald FITZMAURICE estime que, dans l'énorme majorité des cas, la situation est telle que l'a indiquée M. Padilla Nervo, c'est-à-dire qu'un Etat