

Document:-
A/CN.4/SR.452

Compte rendu analytique de la 452e séance

sujet:
Relations et immunités diplomatiques

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1958, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

comme interprètes, sténographes ou huissiers, du personnel local familiarisé avec la langue et les conditions du pays. En acceptant la représentation diplomatique, l'Etat accréditaire consent, en principe, à ce que la mission puisse recruter ce personnel sur place.

66. Le fait que le consentement exprès ne soit pas requis avant la désignation de ce personnel ne prive nullement les autorités de l'Etat accréditaire de tout contrôle sur ces désignations. L'Etat accréditaire peut toujours déclarer *persona non grata* tout membre du personnel d'une mission diplomatique, y compris les membres du personnel local, provoquant ainsi la cessation de leurs fonctions à la mission, conformément au paragraphe 1 de l'article 6.

67. M. YOKOTA ne peut approuver la proposition de M. Tounkine, qui empêcherait une mission diplomatique d'engager même un membre subalterne de son personnel sans le consentement de l'Etat accréditaire.

68. Certains Etats exigent ce consentement, mais leur pratique est contraire à un usage international depuis longtemps établi concernant le recrutement du personnel local. La mission diplomatique peut, certes, être tenue de se conformer à une législation locale qui déroge à la pratique généralement suivie dans les relations internationales, mais la Commission ne devrait pas, en consacrant de telles dérogations au droit international, les accepter comme étant l'expression d'un principe général valable. Au contraire, afin d'éviter tout malentendu, il faudrait insérer dans le commentaire une clause s'inspirant du dernier alinéa des observations du Gouvernement suisse (A/CN.4/116).

69. M. VERDROSS appuie la proposition de M. Tounkine. L'Etat accréditaire est libre de déclarer *persona non grata* tout membre du personnel local de la mission diplomatique ; si, en vertu de sa propre législation, ses nationaux ne peuvent pas être employés comme personnel local sans son autorisation, il est évidemment préférable que la mission demande le consentement de l'Etat accréditaire avant de procéder à cette nomination, plutôt que de courir le risque de voir l'intéressé déclaré *persona non grata* et d'être obligé de le congédier.

70. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer qu'il y a une différence considérable entre les nominations comme membres du personnel diplomatique et celles qui concernent le personnel non diplomatique d'une mission. Le refus de l'Etat accréditaire d'autoriser l'engagement d'un de ses nationaux comme membre du personnel diplomatique ne constituerait pas une gêne sérieuse pour la mission diplomatique, car l'Etat accréditant peut toujours envoyer à sa place l'un de ses nationaux. En revanche, le refus d'autoriser l'engagement de personnel local pourrait bien empêcher la mission diplomatique d'accomplir sa tâche.

71. L'Etat accréditaire peut toujours déclarer un particulier *persona non grata*, mais il n'a pas le droit général d'interdire l'engagement de ses propres nationaux. Il doit accepter le fait que certains de ses nationaux auront à être employés à ce titre, et il ne saurait s'opposer à l'engagement d'une personne par une mission diplomatique uniquement à cause de sa nationalité.

72. M. ŽOUREK souligne que la pratique des Etats n'est pas uniforme en ce qui concerne les nominations à une poste non diplomatique des nationaux de l'Etat accréditaire. La proposition de M. Tounkine a pour but d'assurer le respect de la législation de l'Etat accréditaire lorsque cet Etat a promulgué des lois ou règlements sur la matière.

73. Il est évident que l'Etat accréditaire ne refusera pas systématiquement de consentir à ce qu'une mission diplomatique emploie ses nationaux dans des postes non diplomatiques. Ce refus systématique ne serait pas dans son propre intérêt, car il gênerait ses relations avec l'Etat accréditant.

74. M. TOUNKINE pense qu'il faut se placer sur le plan du réel. Si la législation de l'Etat accréditaire exige son consentement à la nomination, une mission diplomatique ne pourrait guère méconnaître cette législation.

75. Le paragraphe que la Commission a adopté pour l'article 5 vise le cas de la nomination des nationaux de l'Etat accréditaire à des postes diplomatiques. Si le texte est muet sur les nominations de ces nationaux à des postes non diplomatiques, cela pourrait donner à penser que le même consentement pourrait également être requis dans ce cas. Il est donc préférable d'insérer une clause explicite à cet effet afin d'éviter tout malentendu.

76. M. MATINE-DAFTARY suggère à M. Tounkine une formule de compromis qui reconnaîtrait le droit de l'Etat accréditaire, lorsqu'une mission diplomatique étrangère lui notifie la désignation de l'un de ses nationaux à un poste non diplomatique, de s'opposer à cette nomination. Le consentement préalable présenterait des difficultés d'ordre pratique. Le silence de l'Etat accréditaire vaudrait consentement postérieur.

La séance est levée à 13 heures.

452^e SÉANCE

Jeudi 29 mai 1958, à 9 h. 45

Président : M. Radhabinod PAL

Relations et immunités diplomatiques (A/3623, A/CN.4/114 et Add.1 à 6, A/CN.4/116 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.72, A/CN.4/L.75) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES (A/3623, PAR. 16 ; A/CN.4/116/ADD.1 ET 2 [suite])

ARTICLE 5 (suite)

1. M. HSU déclare que toute décision touchant la proposition soumise par M. Tounkine lors de la séance précédente (451^e séance, par. 60) devra être prise étant bien entendu qu'il en découle une règle nouvelle allant à l'encontre de la pratique actuelle, qui, de l'avis de l'orateur, est parfaitement satisfaisante. M. Hsu trouve que, telle qu'elle est actuellement libellée, la proposition

est difficilement acceptable. Si l'on reconnaît la nécessité de relations diplomatiques, les missions diplomatiques doivent disposer de toutes les facilités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions ; or, les missions de la presque totalité des pays doivent faire appel dans une assez large mesure à du personnel auxiliaire engagé en grande partie localement. On a fait valoir que la proposition devait être adoptée par souci de commodité et de logique. Cependant, la condition qui y est stipulée, à savoir que la nomination de tout le personnel, même subalterne, d'une mission ne peut être faite qu'avec le consentement du gouvernement de l'Etat accréditaire, serait une source de difficultés et d'abus. Si elle est appliquée avec rigueur, elle pourrait même aller jusqu'à mettre une mission diplomatique dans l'impossibilité de s'acquitter de ses fonctions.

2. En ce qui concerne la logique du raisonnement, M. Hsu estime que les intérêts de l'une des parties, l'Etat accréditaire, sont sauvegardés de façon adéquate par la condition stipulant que toutes les nominations doivent être notifiées à cet Etat ; or, dès l'instant que le consentement de l'Etat accréditaire est requis pour la nomination des agents diplomatiques, il paraît inutile d'étendre cette condition au reste du personnel de la mission. La proposition semble donc sauvegarder les intérêts d'une partie au détriment de ceux de l'autre, ce que l'on ne saurait guère qualifier de logique. A moins que la proposition ne soit amendée selon les suggestions faites par M. Matine-Daftary à la séance précédente (451^e séance, par. 76), M. Hsu sera dans l'obligation de voter contre.

3. M. GARCÍA AMADOR fait observer qu'on doit donner tout leur poids aussi bien aux arguments invoqués en faveur des droits de l'Etat accréditaire — lesquels sont fondés principalement sur les dispositions de l'article 33 du projet — qu'à ceux invoqués en faveur du droit qu'a l'Etat accréditant de voir accorder à la mission diplomatique toutes les facilités dont elle a besoin pour s'acquitter normalement de ses fonctions. En ce qui concerne le premier groupe d'arguments, l'orateur ne pense pas qu'il faille interpréter l'article 33 de façon trop littérale. Si cet article stipule que toutes les personnes mises au bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire, l'énoncé de ce devoir est précédé des mots « Sans préjudice de leurs privilèges et immunités diplomatiques ». La question soulevée par la proposition de M. Tounkine doit, de l'avis de M. García Amador, être considérée à la lumière des dispositions de l'article 19 et du débat qui s'est institué sur cet article à la neuvième session. Il s'agit avant toute chose de faire en sorte que les missions diplomatiques jouissent de toutes les facilités leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions. Il est indéniable que si l'Etat accréditaire s'oppose de propos délibéré et systématiquement au recrutement local de personnel administratif et technique par une mission diplomatique, cette dernière sera dans l'impossibilité d'exercer son activité. La codification a essentiellement pour objet de mettre au point des dispositions conciliant les intérêts de l'Etat accréditaire et de l'Etat accréditant ; c'est pourquoi l'orateur suggère de modifier la proposition de M. Tounkine et de la rédiger comme suit :

« Conformément aux règlements en vigueur ou à la pratique de l'Etat accréditaire, cet Etat peut s'opposer à ce que certaines personnes ayant la nationalité de cet Etat soient nommées membres du personnel administratif, technique ou de service d'une mission diplomatique étrangère. »

4. La clause qu'il vient de suggérer donnerait à l'Etat accréditaire le droit de s'opposer à ce que telles ou telles personnes soient engagées par des missions diplomatiques étrangères, mais non le droit de s'opposer systématiquement ou par principe à ce que ses nationaux occupent un emploi dans les missions diplomatiques étrangères.

5. M. SANDSTRÖM, rapporteur spécial, explique qu'il n'a pas inséré, dans son projet, de proposition analogue à celle de M. Tounkine, car, à sa connaissance, il n'existe pas de pays où une telle règle soit appliquée. Aux termes du projet, l'Etat accréditaire a d'autres moyens d'arriver à la même fin. Il peut, par exemple, déclarer qu'un membre quelconque du personnel d'une mission est *persona non grata* ou non acceptable aux termes de l'article 6 ; ou encore, il peut s'appuyer sur les dispositions de l'article 33. C'est pourquoi la proposition est superflue, voire peu indiquée. Pour cette même raison, d'ailleurs, un texte de conciliation du genre de celui qui a été proposé par M. García Amador est également inutile.

6. M. AMADO partage l'avis du rapporteur spécial. Dans des pays comme le Brésil, où la loi interdit aux nationaux d'entrer au service d'une puissance étrangère sans autorisation officielle, il ne sera pas difficile d'assurer l'application de la législation interne sans recourir à une disposition semblable à celle qui a été proposée par M. Tounkine. M. Amado comprend parfaitement que certains Etats puissent souhaiter que la nomination de leurs nationaux à des postes dans des missions diplomatiques ne se fasse pas sans leur consentement, mais il ne voit pas comment on pourrait prétendre élever au niveau d'une règle de droit international l'obligation dans laquelle se trouve une mission diplomatique de demander l'autorisation d'engager même un dactylographe possédant la nationalité de l'Etat accréditaire.

7. M. TOUNKINE estime que l'amendement proposé à la séance précédente par M. Matine-Daftary va trop loin puisqu'il rend obligatoire dans tous les cas la procédure préconisée, même lorsqu'elle n'est pas requise par les règlements ou la pratique de l'Etat accréditaire.

8. Répondant à M. Amado, il ajoute que le Brésil fait à ses nationaux une obligation de solliciter l'autorisation officielle avant d'entrer au service d'un Etat étranger, et qu'à son avis ce fait aurait dû être pour M. Amado une raison d'appuyer la proposition.

9. Il n'est pas opposé, en principe, aux grandes lignes de la suggestion de M. García Amador, et accepterait que ce texte ainsi que sa propre proposition soient renvoyés au Comité de rédaction, qui serait chargé de rechercher la forme qu'il conviendrait de leur donner.

10. M. MATINE-DAFTARY précise qu'il a présenté sa proposition de conciliation avant d'avoir pris connaissance de la proposition écrite de M. Tounkine. Aux termes de sa propre suggestion, le fait pour l'Etat accréditaire de ne pas s'opposer à la désignation d'un de ses

nationaux comme membre du personnel subalterne d'une mission diplomatique étrangère serait interprété comme équivalant à un consentement tacite.

11. Il n'existe pas, en Iran, de réglementation spéciale exigeant des nationaux de ce pays qu'ils sollicitent une autorisation officielle avant d'entrer au service d'une puissance étrangère. Mais l'expérience a montré que certaines personnes cherchent à avoir un emploi dans des missions étrangères en vue de servir, grâce à leur position et sous le couvert de la mission, des fins inavouables, et c'est pour permettre à l'Etat accréditaire de prendre des mesures contre ces personnes que M. Matine-Daftary a présenté sa proposition. Toutefois, ce serait aller trop loin que d'exiger des missions diplomatiques qu'elles sollicitent de l'Etat accréditaire un consentement préalable chaque fois qu'elles veulent employer du personnel local.

12. M. ALFARO partage, dans l'ensemble, l'avis des adversaires de la proposition de M. Tounkine : il ne faut pas faire une règle de droit international du droit qu'a l'Etat accréditaire d'interdire ou de limiter la désignation de ses nationaux comme membres du personnel subalterne des missions diplomatiques en soumettant à son consentement préalable toute nomination de ce genre. Il est exact que, dans un grand nombre d'Etats américains, la constitution contient une disposition interdisant aux nationaux de ces Etats d'entrer au service d'une puissance étrangère sans autorisation officielle, mais c'est là une règle qui régit les relations entre un Etat et ses nationaux et qui, partant, ne peut être prise comme base d'une règle de droit international. Si le ressortissant d'un Etat qui se trouve dans ce cas accepte un emploi dans une mission étrangère sans demander l'autorisation, l'Etat dont il est ressortissant sera parfaitement en droit de l'obliger à demander cette autorisation et, en dernier ressort, de le déclarer *persona non grata*, conformément aux dispositions de l'article 6 du projet. En un mot, cet article et la condition relative à la notification, adoptée lors de la 451^e séance, offrent ensemble une solution tout à fait adéquate du problème sans qu'il soit nécessaire d'exiger le consentement préalable de l'Etat accréditaire.

13. M. LIANG, secrétaire de la Commission, appelle l'attention des membres sur le volume récemment publié sous le titre *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*¹, qui contient une documentation sur la question. Le sommaire de ce volume tend à confirmer l'opinion du rapporteur spécial, à savoir que les règlements en question sont extrêmement rares. Les lois et règlements relatifs à l'emploi de personnel recruté sur place s'adressent principalement aux nationaux de l'Etat ou aux départements ministériels chargés de l'application des lois, bien que ces lois aient des répercussions sur les missions diplomatiques étrangères. Il n'y a pas d'exemple de loi exigeant de ces missions qu'elles obtiennent le consentement de l'Etat accréditaire avant d'engager les nationaux de cet Etat comme membres de leur personnel subalterne.

14. En revanche, beaucoup d'Etats exigent que leurs

nationaux demandent leur autorisation avant d'entrer au service d'une puissance étrangère ou signalent qu'ils sont au service de telle puissance. Mais, dans tous les cas de ce genre, comme M. Alfaro l'a fait observer, les règlements intéressent les rapports entre l'Etat et ses propres nationaux. Par conséquent, s'il est tout à fait courant que les nationaux de l'Etat accréditaire aient à remplir certaines conditions avant ou au moment d'accepter un emploi dans une mission étrangère, il n'est pas d'usage que les missions diplomatiques étrangères aient à faire les démarches pour solliciter le consentement de l'Etat accréditaire. Il serait peut-être possible de rédiger la proposition de M. Tounkine de telle manière que ce soit le ressortissant de l'Etat accréditaire qui ait l'obligation de solliciter l'autorisation de son gouvernement, et que la mission diplomatique étrangère ait le devoir, étant son employeur, de s'assurer que les formalités nécessaires ont été remplies.

15. M. BARTOŠ déclare que jusqu'en 1950 le Gouvernement yougoslave, qui pourtant n'était nullement satisfait de voir ses nationaux engagés par des missions diplomatiques étrangères, n'exigeait pas néanmoins que son consentement soit sollicité. Mais, à partir de 1950, de nouvelles règles interdisent absolument l'engagement de Yougoslaves dans les missions étrangères pour y occuper des emplois de caractère diplomatique. En revanche, les Yougoslaves peuvent être nommés à des emplois techniques, administratifs ou de service dans ces missions, à condition qu'ils en informent dans les sept jours les services de la sécurité sociale et des contributions. L'entière responsabilité de ces démarches incombe donc au Yougoslave intéressé, et il n'est question ni de permission ni de consentement. Un représentant de la Yougoslavie a exposé les raisons du changement d'attitude opéré à partir de 1950 en défendant devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale une proposition de sa délégation consistant à donner priorité à la codification de la question des « Relations et immunités diplomatiques »². Le Gouvernement yougoslave s'est aperçu que certains pays interdisaient à leurs nationaux non seulement d'accepter un emploi dans les missions diplomatiques yougoslaves, mais même de rendre des services occasionnels tels que donner des soins médicaux, voire faire une coupe de cheveux aux membres de la mission, et il considère ces interdictions comme des entorses au droit international.

16. L'emploi par les missions diplomatiques étrangères de personnel subalterne recruté localement est parfaitement régulier, encore que cette solution ne puisse être qualifiée d'idéale, compte tenu de la possibilité que l'Etat accréditaire ou l'Etat accréditant incitent ce personnel à rendre des services de caractère équivoque. En revanche, de nombreuses considérations pratiques militent en faveur de ce système. Certains services, en particulier dans les pays dont la langue est peu répandue à l'étranger, ne peuvent être assurés que par des nationaux. De plus, on augmenterait considérablement les dépenses des missions si on n'autorisait pas celles-ci à recruter du personnel auxiliaire sur place, et ce surcroît

¹ Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3).

² Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Sixième Commission, 313^e séance, par. 14.

de dépenses pèserait lourdement sur les budgets des petits pays soucieux d'étendre leurs relations diplomatiques. L'intérêt du pays accréditaire est suffisamment protégé par la faculté qu'il conserve de déclarer tel ou tel de ses nationaux *persona non grata* ou de demander à la mission de le licencier ou de l'affecter à un autre emploi. En conséquence, M. Bartoš hésite à appuyer la proposition de M. Tounkine pour des raisons pratiques, et parce que rien ne garantirait que le refus d'autorisation ne servirait pas de moyen de discrimination à l'encontre de certaines missions étrangères. Si la proposition était adoptée, elle signifierait, en pratique, ou bien que les missions doivent accepter les personnes désignées d'avance par les services de l'Etat accréditaire, ou bien qu'elles doivent se passer entièrement de personnel auxiliaire. M. Bartoš acceptera, toutefois, d'examiner la proposition si elle ne s'applique qu'à certains types d'emploi dans les missions diplomatiques.

17. M. PADILLA NERVO fait observer que certains membres de la Commission paraissent perdre de vue que la proposition est conditionnelle, puisqu'elle se réfère aux règlements en vigueur et à la pratique de l'Etat accréditaire. Bien qu'il ne soit pas souhaitable de poser en règle que le consentement de l'Etat accréditaire est indispensable pour la nomination de ses nationaux à des emplois administratifs, techniques et de service auprès des missions étrangères, il est pourtant nécessaire, en raison, notamment, des questions qui seront probablement posées sur ce point à l'Assemblée générale, que la Commission donne certaines directives aux missions diplomatiques accréditées auprès d'un Etat dont les nationaux doivent obtenir une autorisation officielle avant d'entrer au service d'un Etat étranger. Tout en reconnaissant avec M. Alfaro et le secrétaire de la Commission qu'en pareil cas l'obligation incombe aux nationaux eux-mêmes, M. Padilla Nervo pense que, dans ces pays, les missions, ne fût-ce que pour des raisons de courtoisie internationale, devraient se considérer comme astreintes à tenir compte des lois locales lorsqu'elles engagent du personnel ; autrement, elles pourraient en quelque sorte encourager ou dissimuler des infractions aux lois de l'Etat accréditaire commises par ses nationaux. L'obligation faite aux nationaux de cet Etat aurait sa contrepartie dans le devoir moral des missions diplomatiques étrangères de s'assurer, avant d'engager le ressortissant en cause, que celui-ci a obtenu la permission voulue. Cette précaution ne devrait pas gêner la mission dans son activité, et mieux vaudrait la prendre que de courir le risque de voir l'intéressé déclaré *persona non grata* après l'engagement. Certains pays prennent déjà cette précaution lorsqu'il y a lieu. Ainsi, les chefs des missions diplomatiques mexicaines sont tenus, avant d'engager du personnel technique, tel que des interprètes, de s'assurer qu'aucune objection ne peut être opposée à leur engagement en vertu des lois et règlements de l'Etat accréditaire — et cela précisément pour s'épargner l'inconvénient d'être par la suite informés que l'employé dont il s'agit n'est pas acceptable parce qu'il n'a pas obtenu l'autorisation d'occuper l'emploi. M. Padilla Nervo est d'avis que la Commission devrait envisager une disposition dans cet esprit, à laquelle elle donnerait soit la forme d'un article, soit celle d'un passage du commentaire.

18. M. EDMONDS rappelle que l'article 5 a pour objet d'empêcher que les nationaux de l'Etat accréditaire occupent sans l'autorisation de cet Etat un emploi dans lequel ils seraient amenés à agir en qualité de diplomates pour le compte de l'Etat accréditant. Le cas du personnel administratif, technique et de service est tout différent. Les membres de ce personnel n'auront jamais à agir en tant que diplomates, au sens donné habituellement à ce terme — en d'autres termes, à représenter les fins et la politique de l'Etat accréditant. En conséquence, M. Edmonds ne croit pas qu'il convienne de solliciter le consentement de l'Etat accréditaire avant la nomination. A son avis, l'Etat accréditant peut présumer que, avant d'accepter un engagement auprès de sa mission, les intéressés se sont conformés aux dispositions légales pertinentes de l'Etat accréditaire, qui parfois sont obscures ou en grande partie coutumières.

19. Il espère qu'au moment du vote sur la proposition de M. Tounkine, la Commission prendra en considération la distinction fondamentale entre le personnel diplomatique et le personnel non diplomatique. Si elle admet cette distinction, elle sera amenée logiquement, semble-t-il, à rejeter la proposition.

20. M. FRANÇOIS déclare que M. Tounkine et M. Padilla Nervo paraissent supposer qu'il n'y a que deux catégories d'Etats — ceux qui permettent à leurs ressortissants de se mettre au service de missions diplomatiques étrangères et ceux qui ne le permettent pas. Or, la question est plus complexe ; les Pays-Bas, par exemple, n'interdisent pas à leurs nationaux de passer au service d'une mission diplomatique étrangère, mais ceux d'entre eux qui accepteraient un engagement de cette nature sans autorisation préalable perdraient automatiquement leur nationalité néerlandaise. A son avis, la question soulevée par la proposition de M. Tounkine ne concerne en aucune façon l'Etat accréditant, elle n'a d'importance que pour l'intéressé et pour l'Etat dont il est le ressortissant ; la Commission peut donc la laisser de côté.

21. M. MATINE-DAFTARY retire sa proposition de compromis, après plus ample examen de la proposition de M. Tounkine. Il partage le point de vue de M. François et il croit que la Commission devrait, ainsi que l'a suggéré M. Padilla Nervo, se contenter d'une mention appropriée dans le commentaire.

22. M. TOUNKINE n'est pas convaincu par les arguments avancés contre sa proposition. Néanmoins la généralité des membres de la Commission semblent peu enclins à l'introduire dans l'article 5. Il note également qu'au sein de la Commission nul n'a contesté le respect dû à une règle promulguée par laquelle l'Etat accréditaire exige de ses nationaux qu'ils obtiennent une autorisation avant de passer au service d'une mission diplomatique étrangère. Au surplus, l'Etat accréditaire sera évidemment en mesure d'assurer le respect de cette règle en vertu des articles 4 et 6 du projet.

23. Pour ces motifs, il n'insistera pas pour que sa proposition soit mise aux voix.

24. Le PRÉSIDENT déclare que l'amendement de M. Tounkine peut par conséquent être considéré comme retiré.

25. Avant de passer à l'article 6, M. SANDSTRÖM, rapporteur spécial, signale les observations du Gouvernement de l'Australie et les commentaires que ces observations ont appelés de sa part (A/CN.4/116). Il y réfléchira encore à la lumière des observations que vient de faire parvenir le Gouvernement du Pakistan (A/CN.4/114/Add.6) et qui touchent à une question toute semblable.

ARTICLE 6

26. M. SANDSTRÖM, rapporteur spécial, appelle l'attention de la Commission sur les changements rédactionnels qu'il propose d'apporter à l'article 6 (A/CN.4/116/Add.1). Il signale également, avec les commentaires qu'il a lui-même présentés à ce sujet, la suggestion du Gouvernement suisse aux termes de laquelle, sans préjudice de l'indication donnée au paragraphe 4 du commentaire sur les articles 3 à 6, il serait souhaitable d'ajouter à l'article 6 lui-même une clause explicite confirmant que l'Etat accréditaire n'est pas obligé de motiver sa décision de ne pas accepter un diplomate (A/CN.4/116). Le Gouvernement italien a proposé d'ajouter au paragraphe 2 les mots « et il peut adopter à son égard la mesure de l'expulsion » (A/CN.4/114/Add.3), mais, selon M. Sandström, la rédaction actuelle suffit.

27. M. ALFARO considère que si les expressions *persona non grata* et « non acceptable » sont considérées comme synonymes, il faudrait éliminer l'une d'elles, en vue d'éviter des erreurs d'interprétation éventuelles. Si, en revanche, elles visent deux périodes différentes : la seconde, la période qui précède la prise de fonction, et la première, la période qui suit, il faudrait peut-être préciser la chose dans le texte lui-même.

28. M. SANDSTRÖM, rapporteur spécial, signale que l'expression *persona non grata* n'est pas utilisée habituellement lorsqu'il s'agit de personnel subalterne ; l'expression « non acceptable » convient mieux pour cette catégorie de personnel.

29. M. EL-ERIAN croit que la Commission a décidé à la neuvième session que l'article 6 devait viser le cas exceptionnel des agents diplomatiques qui sont les nationaux de l'Etat accréditaire aussi bien que le cas normal des agents diplomatiques qui sont les nationaux de l'Etat accréditant. C'était même pour cette raison qu'elle avait ajouté les mots « ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission ». Il est donc d'avis de conserver l'expression « non acceptable », non seulement pour la raison donnée par le rapporteur spécial, mais aussi parce que l'expression *persona non grata* semble impropre pour le cas des nationaux de l'Etat accréditaire.

30. M. LIANG, secrétaire de la Commission, estime que, si on ne considère pas les deux expressions comme synonymes, il faudra ajouter les mots « ou non acceptable » dans l'intitulé de l'article. Si, comme M. Alfaro l'a donné à entendre, les deux expressions visent, non pas des périodes différentes, mais des catégories de personnel différentes, les mots « non acceptable » semblent assez impropres dans le cas d'une personne qui pourrait avoir été employée par la mission depuis des années. A défaut

d'une expression plus appropriée, on pourrait les remplacer par « ou n'est plus acceptable ».

31. M. TOUNKINE rappelle qu'à la neuvième session l'article 6 a donné lieu à un débat prolongé au sein du Comité de rédaction, dont il était lui-même membre. Le Comité de rédaction n'était en aucune façon satisfait du texte de l'article 6, mais il n'est pas parvenu à une meilleure solution. Pour ce qui est de la période pendant laquelle la notification peut être faite, M. Tounkine pense que l'emploi des mots « non acceptable » ne peut pas donner lieu à une erreur d'interprétation, car même si, considérés isolément, ces mots peuvent paraître ne se rapporter qu'à la période qui précède la prise de fonctions, le contexte montre clairement qu'il n'en est pas ainsi, puisque la phrase débute par les mots « l'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, informer... ». Bien entendu, si le Comité de rédaction pouvait trouver une formule montrant clairement que l'expression *persona non grata* s'applique aux agents diplomatiques proprement dits et l'expression « non acceptable » au personnel subalterne, le texte en serait amélioré.

32. Sir Gerald FITZMAURICE partage l'avis de M. Tounkine et pense qu'il y aurait avantage à modifier l'expression de la manière suivante : « ou bien n'est pas ou n'est plus acceptable ». Il appuie la proposition du rapporteur spécial visant à remplacer, dans le texte anglais, les mots *according to circumstances* par *as the case may be*.

33. M. ŽOUREK souligne que, le texte de l'article 6 visant différentes catégories d'agents diplomatiques, différentes catégories du personnel des missions et différentes périodes où l'Etat accréditaire peut soulever une objection contre leur activité, il serait nécessaire, ou bien d'allonger considérablement le texte pour le rendre plus explicite, ou bien de le laisser tel qu'il est, sous réserve des changements rédactionnels proposés par le rapporteur spécial. Quant à lui, M. Žourek est d'avis de conserver le texte tel qu'il est, et cela d'autant plus que les critiques des gouvernements ont été très peu nombreuses.

34. M. YOKOTA reconnaît que les deux expressions sont nécessaires, l'une s'appliquant aux agents diplomatiques proprement dits, l'autre au personnel subalterne. Toutefois, on ne saurait contester qu'à moins de fournir une explication dans le commentaire, l'emploi des deux expressions dans la même clause ne manquera pas de troubler le lecteur qui n'aurait pas suivi les débats de la Commission.

35. M. ALFARO déclare qu'on se sert des mots « non acceptable » pour parler de la non-acceptation d'une proposition. Les deux expressions (« non acceptable » et *persona non grata*) se distinguent, semble-t-il, d'après la période à laquelle la notification est faite plutôt que d'après la catégorie à laquelle l'intéressé appartient. Par exemple, le Gouvernement du Panama ayant voulu accréditer un citoyen panamien comme ambassadeur auprès d'un Etat européen, celui-ci a élevé des objections en alléguant que l'intéressé était le fils d'un de ses nationaux et que, appliquant le *jus sanguinis*, il le considérait également comme un de ses nationaux. En pareil cas, il n'eut

pas été exact d'employer l'expression *persona non grata* ; la seule expression qui eût convenu est « non acceptable ».

36. On pourrait, semble-t-il, surmonter les difficultés auxquelles il a été fait allusion en rédigeant l'article à peu près dans les termes suivants :

« L'Etat auprès duquel il est envisagé d'accréditer une mission diplomatique peut informer l'Etat accréditant que la personne proposée comme agent diplomatique n'est pas acceptable (ou : n'est pas *persona grata*). L'Etat auprès duquel une mission a été accréditée peut, en outre, à n'importe quel moment, faire savoir à l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre de la mission a cessé d'être *persona grata*. »

37. Le PRÉSIDENT met aux voix l'article 6, sous réserve des changements rédactionnels proposés par le rapporteur spécial et des autres changements que pourrait proposer le Comité de rédaction à la lumière du débat.

A l'unanimité, l'article 6 est adopté, sous réserve de ces changements.

38. M. SANDSTRÖM, rapporteur spécial, propose d'insérer dans le commentaire relatif aux articles 3 à 6 un paragraphe additionnel concernant les représentations commerciales, qui aurait la teneur suivante :

« La liberté dont jouit l'Etat accréditant pour le choix du personnel est, ainsi qu'il a été prévu à l'article 4, limitée par les dispositions des articles 5, 6 et 7 du projet. Il existe cependant une autre restriction, qui est inhérente au but des nominations, à savoir de fournir à la mission le personnel destiné à accomplir ses fonctions. L'Etat accréditant ne saurait nommer comme membre de la mission une personne qui n'a rien à faire avec les fonctions de la mission et lui procurer ainsi les avantages que comporte la position de membre de la mission. Dans la pratique, il n'a pas été toujours facile de constater de tels cas. C'est surtout l'organisation du commerce extérieur de certains pays en un monopole de l'Etat et l'établissement dans des pays de structure économique différente de représentations commerciales qui ont provoqué des hésitations. L'échange de marchandises entre deux pays n'est pas, en soi, une activité diplomatique. D'un autre côté, la mission diplomatique est chargée de questions qui, sur un plan général, visent à préparer et favoriser les relations économiques entre les pays. Dans une coopération entre la représentation commerciale et la mission, il se produira facilement un enchevêtrement des fonctions qui rendra difficile de déterminer si la représentation commerciale ou ses membres ont été notifiés comme appartenant à bon droit à la mission. Le problème ne se prête pas à une solution par des dispositions générales, et est généralement tranché par les traités de commerce. Dans ces conditions, la Commission n'a pas cru devoir traiter la question dans le texte du projet. »

39. M. TOUNKINE propose de n'insérer dans le commentaire aucune disposition concernant la question des représentations commerciales.

40. Le paragraphe proposé par le rapporteur spécial ne sera pas acceptable pour les pays socialistes, où le commerce extérieur est monopole d'Etat, et il n'est pas

indiqué d'introduire dans le projet une disposition à laquelle certains Etats s'opposeraient vigoureusement.

41. Le paragraphe proposé ne se rapporte à aucune disposition des articles ; il traite d'une question entièrement nouvelle, qui n'est pas réglée du tout dans le projet.

42. Les questions relatives aux représentations commerciales sont résolues dans la pratique d'une façon très satisfaisante par voie d'accords bilatéraux ; un commentaire sur ce point ne ferait que susciter une controverse jusqu'ici inexistante.

43. M. ŽOUREK déclare que la Commission a toujours eu pour politique de ne pas évoquer dans le commentaire des questions qui ne sont pas traitées dans les articles eux-mêmes. Comme la question de la représentation commerciale n'est pas encore mûre pour une codification dans le corps du projet, il n'est pas souhaitable de la mentionner dans le commentaire.

44. Sir Gerald FITZMAURICE indique que l'article 2 adopté par la Commission fait allusion à l'activité commerciale de la mission diplomatique. Il est donc souhaitable d'indiquer dans le commentaire que seules les personnes s'occupant de questions commerciales qui sont membres de la mission ont droit aux immunités diplomatiques. Il est utile de préciser que les membres d'une mission commerciale n'ont pas *ipso facto* droit aux immunités diplomatiques.

45. M. AMADO partage le point de vue de M. Tounkine. Le Brésil a pour pratique de nommer des ministres-conseillers pour les affaires économiques dans ses principales ambassades. Ces ministres-conseillers sont des agents diplomatiques qui jouissent de la plénitude des immunités diplomatiques ; ils s'occupent non seulement des échanges, mais aussi de la recherche de débouchés extérieurs pour les produits brésiliens, et de questions économiques en général.

46. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare s'opposer à l'insertion d'un commentaire sur la question des représentations commerciales. La Commission ne doit pas essayer de régler dans le commentaire des problèmes qu'elle n'a pas pu résoudre dans les articles du projet.

47. En tout cas, le paragraphe proposé n'est pas nécessaire. Si une représentation commerciale fait partie de la mission diplomatique, ses membres jouiront *ipso facto* du statut diplomatique. Si, au contraire, la mission commerciale est un organe distinct, ses membres ne jouiront pas automatiquement du statut diplomatique ; bien entendu, leur statut pourra être réglé par voie d'accord bilatéral.

48. Une seule chose aurait peut-être pu justifier une mention de la question dans le commentaire : les craintes que pourrait causer l'exception prévue par l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 24. Toutefois, l'alinéa en question stipule que l'immunité de juridiction civile et administrative ne s'étend pas à l'activité commerciale exercée par un agent diplomatique dans l'Etat accréditaire en dehors de ses fonctions officielles. Par conséquent, si une activité commerciale est exercée dans le cadre des fonctions officielles, l'exception ne joue pas.

49. M. YOKOTA est d'avis d'élaborer un texte s'ins-

pirant de celui qu'a proposé le rapporteur spécial, que l'on pourrait d'ailleurs améliorer en l'abrégant et en le simplifiant.

50. Le commentaire proposé porte sur l'article 2 et, également, sur les dispositions relatives aux privilèges et immunités ; il n'est donc pas étranger au domaine dont les articles s'occupent.

51. La question des représentations commerciales est très importante ; elle a donné lieu à des négociations prolongées entre le Japon et l'Union soviétique. A la suite de ces négociations, l'immunité diplomatique a été accordée uniquement au chef de la mission commerciale soviétique et à son adjoint.

52. M. VERDROSS propose, à titre de compromis, de stipuler uniquement dans le paragraphe additionnel que la question des représentations commerciales n'a pas été traitée dans le projet parce qu'elle est habituellement réglée par voie d'accords bilatéraux.

53. M. TOUNKINE ne voit pas pourquoi on ferait en quoi que ce soit allusion aux représentations commerciales dans le commentaire.

54. En vertu de la législation soviétique de 1933, l'Union soviétique considère que ses missions commerciales font partie de ses services diplomatiques. Il n'y a pas eu de difficultés pratiques dans les relations avec les autres pays ; tous les traités commerciaux conclus par l'Union soviétique contiennent une clause en vertu de laquelle la représentation commerciale de l'Union soviétique fait partie de sa mission diplomatique, et le chef de cette mission et deux de ses suppléants jouissent des immunités diplomatiques.

55. M. BARTOŠ déclare que tous les Etats considèrent les attachés commerciaux ou conseillers économiques comme faisant partie du personnel diplomatique de l'ambassade ou de la légation, mais ces attachés ou conseillers ne se livrent à aucune activité commerciale ; leur seule fonction est de rassembler des renseignements et de donner des conseils en vue de développer les relations économiques et commerciales entre les Etats intéressés. Il est indispensable d'établir une distinction entre ces attachés commerciaux ou conseillers économiques, d'une part, et les représentants commerciaux, d'autre part. Les représentants commerciaux effectuent des opérations commerciales directement : la Commission devrait introduire dans son rapport un texte reprenant la proposition de M. Verdross, et cela afin de ne pas préjuger leur statut. L'Union soviétique, qui considère ses représentants commerciaux comme des agents diplomatiques, a dû conclure des traités spéciaux avec les pays étrangers pour définir leur statut. Par suite, le statut de ces représentants n'est pas uniforme ; certains pays les assimilent à des représentants diplomatiques, d'autres ne leur accordent qu'une immunité restreinte, d'autres pays encore les mettent sur le même pied que les particuliers.

56. En Yougoslavie, le commerce extérieur est monopole d'Etat ; or, les représentations commerciales yougoslaves à l'étranger sont des organismes spéciaux qui ne font pas partie des missions diplomatiques.

57. Un représentant commercial yougoslave n'a pas le

droit de revendiquer l'immunité diplomatique à l'occasion de l'activité commerciale qu'il poursuit dans le cadre de ses fonctions officielles. Ainsi, la Yougoslavie établit une distinction nette entre les fonctions diplomatiques des conseillers commerciaux et l'activité commerciale des représentants commerciaux.

58. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Tounkine (par. 39 ci-dessus) tendant à n'insérer aucun commentaire sur la question des représentations commerciales.

Par 9 voix contre 5, avec 4 abstentions, la proposition est rejetée.

59. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Verdross (par. 52 ci-dessus).

Par 9 voix contre 5, avec 3 abstentions, la proposition est adoptée sous réserve de changements rédactionnels.

60. M. AMADO a voté contre la proposition de M. Verdross parce qu'il juge superflu de faire allusion aux représentations commerciales dans le commentaire.

61. Sir Gerald FITZMAURICE est d'avis de mentionner dans le commentaire la question des relations commerciales, mais il a voté contre la proposition de M. Verdross parce que la rédaction n'en est pas satisfaisante. Il est nécessaire de montrer clairement que, à défaut d'un accord spécial, les personnes qui se livrent à une activité commerciale en tant que membres d'une mission commerciale ne jouissent pas des privilèges et immunités diplomatiques.

62. M. PADILLA NERVO partage l'avis de sir Gerald Fitzmaurice, mais il a voté pour la proposition de M. Verdross, car il considère qu'une référence aux représentations commerciales est nécessaire.

ARTICLE 7

63. M. SANDSTRÖM, rapporteur spécial, présente le paragraphe 1 de l'article 7 tel qu'il l'a révisé (A/CN.4/116/Add.1). Dans le texte anglais, le mot *customary* a été remplacé par *normal*, pour tenir compte de l'observation du Gouvernement des Pays-Bas (A/CN.4/116).

64. Il signale les objections formulées par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le Gouvernement du Japon, ainsi que les commentaires qu'il a lui-même présentés à ce sujet (A/CN.4/116).

Par 17 voix contre zéro, avec une abstention, le paragraphe 1 est adopté sous sa forme révisée.

65. M. SANDSTRÖM, rapporteur spécial, présente le paragraphe 2 de l'article 7 tel qu'il l'a révisé (A/CN.4/116/Add.1). Il a pris en considération les observations du Gouvernement des Pays-Bas et du Gouvernement de la Suisse (A/CN.4/116).

66. Le paragraphe 2 a appelé d'importantes objections de la part du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique (A/CN.4/116). Dans son rapport, M. Sandström a indiqué pourquoi il estime ne pas devoir apporter à ce paragraphe d'autres changements que ceux qui ont été suggérés par les Pays-Bas et la Suisse.

La séance est levée à 13 heures.