Document:-
A/CN.4/SR.407

Compte rendu analytique de la 407e 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>)*

cédure — les demandes reconventionnelles — qui peuvent se produire en cours d'instance, de même que l'un seulement des autres tribunaux, la cour d'appel, qui peuvent être saisis de l'affaire avant qu'elle soit définitivement réglée.

69. M. BARTOS fait valoir que les observations de M. Matine-Daftary montrent qu'il serait prudent de passer sous silence toutes les questions telles que celle des demandes reconventionnelles, qui, en tout état de cause, ne concernent nullement la question des renonciations, ainsi que M. Ago l'a déjà démontré.

70. Pour M. AGO, le texte proposé par le Rapporteur spécial ou le paragraphe 2 de l'article 12 de la résolution adoptée en 1929 par l'Institut de droit international sont préférables au texte proposé par M. François, qui groupe dans une même clause deux questions de nature différente.

71. Le PRESIDENT propose que la Commission décide en principe de faire figurer dans le projet une disposition relative aux demandes reconventionnelles, étant entendu que le Comité de rédaction verrait où il convient d'insérer cette disposition et quelles autres questions doivent y être réglées le cas échéant.

A l'unanimité, la proposition du Président est adoptée.

La séance est levée à 13 h. 10.

407ème SEANCE

Mercredi 29 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 21 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 21, qui concerne la renonciation à l'immunité. Le seul paragraphe qui n'ait pas encore été étudié est le paragraphe 3, dans lequel se trouve énoncé un principe qui, selon lui, est universellement reconnu.

Le paragraphe 3 est adopté en principe, sous réserve d'un nouvel examen de la part du Comité de rédaction.

ARTICLE 22

2. Le PRESIDENT estime que, même si tous les membres de la Commission ne peuvent se déclarer entièrement d'accord avec ce que le Rapporteur spécial a dit dans son commentaire au sujet du fondement de l'exemption fiscale, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une immunité accordée par courtoisie, ils pourraient cependant reconnaître que le paragraphe 1 représente un minimum raisonnable d'exemption. Il est naturellement entendu que l'exemption est toujours accordée sous réserve de réciprocité.

3. A son avis, la question de la forme que l'on donnera au projet revêt une importance particulière à propos

des articles 22 et 23, car, si elle rédige une convention, la Commission aura naturellement plus de latitude que si elle se borne à formuler le droit en vigueur.

4. M. François, qui malheureusement est encore souffrant, a présenté une proposition tendant à supprimer le mot "étranger" au paragraphe 1, ainsi que le paragraphe 2 dans sa totalité.

5. M. TOUNKINE rappelle qu'à propos du paragraphe 2 de l'article 20, la Commission a envisagé à sa 403ème séance la possibilité de consacrer un article distinct à l'ensemble de la question des privilèges et immunités accordés aux agents diplomatiques qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire. Si l'on adoptait cette solution, le paragraphe 2 de l'article 22 et le mot du paragraphe 1 dont la suppression a été proposée par M. François deviendraient évidemment inutiles. M. Tounkine croit donc que la Commission pourrait renvoyer au Comité de rédaction la proposition de M. François.

6. Le PRESIDENT et M. AGO partagent l'avis de M. Tounkine.

7. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que le paragraphe 2 met l'accent sur les émoluments que l'agent diplomatique reçoit en raison de ses fonctions, c'est-à-dire sur le salaire qu'il reçoit de l'Etat accréditant. Selon l'usage que l'Etat accréditaire ferait du pouvoir discrétionnaire que la majorité de la Commission paraît vouloir lui conférer aux termes des dispositions de l'article qui a été proposé pour régler le cas des agents diplomatiques ressortissants de cet Etat, la suppression du paragraphe 2 de l'article 22 pourrait avoir pour effet de violer le principe selon lequel aucun Etat ne peut imposer les fonds d'un autre Etat; c'est sans doute pour garantir le respect de ce principe que le Rapporteur spécial a inséré le paragraphe en question. De l'avis de sir Gerald, il convient de maintenir ce paragraphe, quelle que soit la décision qui pourra intervenir au sujet de la disposition qui constitue actuellement le paragraphe 2 de l'article 20.

8. M. EL-ERIAN déclare qu'à son avis les agents diplomatiques qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire ne devraient pas être exemptés de l'impôt sur leur salaire. On ne saurait compter une exemption de ce genre au nombre de ces immunités minimales que certains des membres de la Commission voudraient voir accorder à tous les agents diplomatiques, quelle que soit leur nationalité, afin de les mettre en mesure de s'acquitter de leurs fonctions diplomatiques. D'ailleurs, si leurs traitements n'étaient pas imposés, les ressortissants de l'Etat accréditaire travaillant pour une mission diplomatique étrangère seraient dans une situation plutôt privilégiée par rapport à leurs compatriotes travaillant, par exemple, au ministère des affaires étrangères du pays. Ces raisons étant décisives, M. El-Erian estime que le cas envisagé devrait être considéré comme une exception au principe évoqué par sir Gerald Fitzmaurice: cela semble parfaitement raisonnable, puisqu'il est exceptionnel que des agents diplomatiques soient ressortissants de l'Etat accréditaire.

9. Il se prononce donc en faveur de la suppression du paragraphe 2, ou tout au moins en faveur d'un ajournement de la suite de son examen jusqu'à ce que la Commission ait tranché la question générale de principe concernant les immunités dont devraient jouir les agents diplomatiques ressortissants de l'Etat accréditaire.

10. M. AGO ne voit aucune objection à la suppression du paragraphe 2 et du mot "étranger" au paragraphe 1,

à condition qu'il soit bien entendu que cela ne signifie pas que la Commission est opposée à la règle énoncée au paragraphe 2. Si la Commission prenait une décision dans ce sens, l'essentiel de cette règle pourrait être replacé ailleurs, avec la clause que le Rapporteur spécial a proposée pour remplacer le paragraphe qui constitue actuellement le paragraphe 2 de l'article 20 (405ème séance, par. 16).

Cela étant entendu, la proposition de M. François (par. 4 ci-dessus) est adoptée.

11. Le PRESIDENT invite les membres de la Commission à formuler les observations qu'appellent de leur part les quatre exceptions au principe général de l'exemption fiscale qui sont énumérées aux alinéas *a* à *d* du paragraphe 1.

12. A propos de l'alinéa *a*, M. BARTOS souligne que, dans de nombreux pays, les droits de douane sont considérés comme des impôts indirects. Pour éviter ce qui paraîtrait, dans ces pays, constituer une contradiction dans le texte, il propose d'insérer, après les mots "les impôts indirects", les mots "autres que les droits de douane mentionnés à l'article 23".

13. M. KHOMAN fait observer qu'il existe d'autres impôts indirects dont les agents diplomatiques sont habituellement exemptés. Aux Etats-Unis d'Amérique, par exemple, ces agents bénéficient d'une exemption de la taxe gouvernementale sur l'essence.

14. M. TOUNKINE rappelle qu'après avoir examiné sa proposition tendant à insérer les mots "et destiné à lui procurer un revenu" après les mots "situé dans le pays", à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 20 (402ème séance, par. 4), la Commission a finalement adopté un autre amendement proposé par sir Gerald Fitzmaurice (*ibid.*, par. 25). Un amendement analogue s'impose à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 22.

15. En ce qui concerne les alinéas *b* et *c*, M. AGO signale que les agents diplomatiques sont habituellement assujettis aux impôts sur les successions dans les pays où existent des impôts de ce genre. Il ne s'agit pas là, en effet, d'impôts sur le revenu, et ils portent aussi bien sur les biens meubles que sur les immeubles. Il y aurait donc lieu de compléter à cet égard les alinéas *b* et *c* pour tenir compte de ces impôts.

16. M. AGO se demande en outre s'il existe réellement des "taxes" perçues sur les immeubles.

17. Le PRESIDENT pense qu'en règle générale les droits de timbre sont considérés comme des "taxes", du moins dans les pays de l'Europe centrale.

18. M. AGO indique que dans certains pays les droits de timbre sont considérés comme un impôt.

19. Le PRESIDENT estime que le Comité de rédaction pourrait examiner cette question.

20. Au sujet de l'alinéa *d*, M. AGO exprime l'opinion que la terminologie employée pourrait être dangereuse. Selon certaines théories, en effet, tous les impôts ou taxes constitueraient, directement ou indirectement, la rémunération de services effectivement rendus. Si elle ne parvenait pas à trouver une formule plus restrictive, la Commission devrait au moins indiquer clairement dans le commentaire ce qu'elle entend par là.

21. Le PRESIDENT rappelle que la Commission a décidé de supprimer le mot "étranger" au paragraphe 1 et la totalité du paragraphe 2 du texte présenté par le Rapporteur spécial pour l'article 22.

22. Il met ensuite aux voix le texte ainsi amendé, étant entendu que le Comité de rédaction examinera les diverses questions soulevées au cours de la discussion.

Par 15 voix contre zéro, avec 3 abstentions, le texte est adopté.

23. Le PRESIDENT déclare que M. François a également proposé d'ajouter à l'article 22 les deux paragraphes suivants :

"3. L'agent diplomatique n'est pas soumis, ni quant à lui-même, ni quant à son personnel, aux prescriptions légales concernant les assurances sociales.

"4. L'agent diplomatique n'est pas exempt des droits de succession perçus par l'Etat accréditaire et relatifs à des successions ouvertes sur son territoire."

24. Pour ce qui est du premier paragraphe supplémentaire proposé par M. François, M. AMADO en accepte le principe à l'égard des ressortissants de l'Etat accréditant, mais, là encore, se pose la question des agents diplomatiques qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire. Les membres diplomatiques de l'ambassade du Brésil à Londres, par exemple, paient les cotisations à la "National Health Insurance" pour tous les ressortissants du Royaume-Uni employés par l'ambassade, faute de quoi ceux-ci n'auraient peut-être pas droit aux prestations.

25. Le PRESIDENT est aussi d'avis que la disposition proposée ne saurait s'appliquer aux ressortissants de l'Etat accréditaire.

26. M. BARTOS expose qu'en pratique il y a trois régimes différents: ou bien les cotisations aux assurances sociales ne sont pas payées du tout, ce qui est très regrettable, pour la raison indiquée par M. Amado; ou bien l'Etat accréditant en assume formellement la charge, mais même dans ce cas il se présente des difficultés — la principale résultant de l'immunité d'exécution — et finalement c'est souvent l'Etat accréditaire qui les paie; ou, enfin, c'est le régime britannique, que le Gouvernement yougoslave a également adopté, parce qu'il est le seul à donner des résultats satisfaisants: tous les membres du personnel de l'ambassade recrutés sur place sont tenus individuellement de payer les cotisations aux assurances sociales. Les membres de ce personnel sont en effet, en tant que ressortissants de l'Etat accréditaire, tenus de payer directement les cotisations aux assurances sociales, alors que la mission diplomatique ou l'Etat accréditant ne sont soumis à aucune prescription légale concernant les assurances sociales. Mais, là encore, des difficultés se présentent. Certains Etats considèrent que les membres du personnel de leurs ambassades recrutés sur place sont exonérés du paiement des cotisations, celles-ci constituant à leurs yeux une taxe sur le revenu. M. Bartos estime que cette thèse n'est pas juridiquement fondée. L'Etat accréditaire assume la charge des dépenses résultant des paiements effectués à tous ses ressortissants, y compris les dépenses de ceux de ses ressortissants qui sont temporairement au service de missions étrangères. Cet Etat ordonne à ses ressortissants de payer les cotisations aux assurances sociales et, en conséquence, établit avec eux un lien juridique direct. Les missions étrangères ne sont pas appelées à prendre des mesures à cet effet, et n'ont donc pas le droit d'intervenir dans l'application du système des assurances sociales, car leur intervention constituerait non seulement une violation du principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats, mais encore un obstacle à l'exercice d'une activité de caractère humanitaire.

27. M. AGO propose de ne pas insérer dans le projet de disposition du genre de celle qui fait l'objet du premier paragraphe supplémentaire proposé par M. François, d'autant plus que la question ne touche pas au problème des immunités. C'est bien le devoir du chef de la mission de veiller à ce qu'on prenne les dispositions appropriées en ce qui concerne les assurances vieillesse ou invalidité pour les membres de son personnel, notamment de son personnel subalterne. Or, le texte de M. François pourrait donner à penser qu'il n'aurait pas à s'en préoccuper.

28. M. TOUNKINE estime que M. Amado a soulevé une question tout à fait pertinente. D'après la législation de l'Union soviétique, les assurances sociales sont obligatoires, mais la totalité des contributions est payée par l'employeur. Lorsqu'une mission diplomatique étrangère engage un ressortissant soviétique, on insère donc dans le contrat de travail une clause spéciale portant que la mission s'engage à payer ses cotisations aux assurances sociales.

29. En conséquence, M. Tounkine croit lui aussi que, si la Commission entend insérer dans le projet une disposition du genre de celle que propose M. François, elle doit préciser que cette disposition ne vise que les ressortissants étrangers. Toutefois, comme M. Ago, il préférerait que le projet ne contienne aucune disposition de cette nature.

30. M. SPIROPOULOS partage l'opinion exprimée par M. Tounkine.

31. Le PRESIDENT met aux voix la proposition de M. Ago tendant à ne pas faire figurer dans le projet une disposition du genre de celle qui fait l'objet du premier paragraphe supplémentaire proposé par M. François.

Par 13 voix contre 2, avec 3 abstentions, la proposition est adoptée.

32. A propos du deuxième paragraphe supplémentaire proposé par M. François (par. 23 ci-dessus), M. MARTINE-DAFTARY signale qu'en Iran, un héritage étant considéré comme un revenu, l'alinéa *c* du paragraphe 1 lui sera applicable. Toutefois, s'il n'en est pas ainsi dans d'autres pays, l'addition proposée est nécessaire.

33. Pour M. VERDROSS, le deuxième paragraphe supplémentaire rédigé par M. François comble indubitablement une lacune.

34. M. AMADO le croit aussi, mais il lui semble que le texte, en français tout au moins, pourrait être rédigé plus clairement.

35. Sir Gerald FITZMAURICE pense que l'on pourrait fort bien faire de la disposition un alinéa supplémentaire du paragraphe 1, étant donné que, dans la plupart des pays, les droits de succession sont considérés comme une sorte d'impôt.

36. Le PRESIDENT propose que la Commission décide en principe d'insérer dans le projet une disposition semblable au deuxième paragraphe supplémentaire proposé par M. François et laisse au Comité de rédaction le soin d'établir un texte approprié.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 23

37. Le PRESIDENT indique que, de l'avis du Rapporteur spécial — comme il est dit dans le commentaire du projet — les législations nationales diffèrent beaucoup

en ce qui concerne l'exemption douanière, mais la règle proposée constitue un minimum raisonnable.

38. M. AMADO fait observer que le paragraphe 1 ne précise pas quelle est la situation en ce qui concerne un grand nombre de produits tels que les vins, les liqueurs et le tabac. Toutefois, il reconnaît que l'exemption pour ces produits ne peut être qu'une mesure de courtoisie internationale.

39. M. BARTOS admet que la Commission ne saurait assurément aller plus loin que le Rapporteur spécial ne l'a proposé. Pour ce qui est des produits mentionnés par M. Amado, par exemple, certains pays n'imposent aucune restriction, d'autres autorisent l'importation en franchise d'un contingent mensuel, d'autres font signer au chef de mission une déclaration selon laquelle les objets sont destinés uniquement à sa consommation personnelle. Même en ce qui concerne les effets personnels, certains pays distinguent entre ce que l'agent diplomatique apporte lorsqu'il arrive et ce qu'il se fait envoyer ensuite. Toutefois, dans l'intérêt du développement progressif du droit international, la Commission pourrait faire le modeste pas en avant que propose le Rapporteur spécial.

40. M. EDMONDS demande quelle différence il y a entre les objets destinés à l'usage de la mission et les effets destinés à l'établissement de l'agent diplomatique. La fonction de la mission, prise au sens le plus large, peut parfaitement intéresser "l'établissement", ou le domicile, de l'agent diplomatique. Il signale également, au sujet du paragraphe 2, que l'on fait souvent une distinction entre les bagages accompagnés et les bagages non accompagnés; la Commission devrait donc préciser, soit dans l'article, soit dans le commentaire, si le paragraphe 2 vise les bagages accompagnés et les bagages non accompagnés, ou uniquement les bagages non accompagnés.

41. M. VERDROSS fait observer que, si l'ensemble de la question de l'exemption douanière a été longtemps du ressort de la courtoisie, on a tendance dans ce domaine, depuis quelques années, à faire, des pratiques établies sur le plan de la courtoisie, des règles de droit international. La Commission doit tenir compte de cette tendance, et M. Verdross se prononce donc en faveur du texte du Rapporteur spécial.

42. M. SPIROPOULOS partage cette manière de voir quant au paragraphe 1, bien qu'il pense, comme M. Edmonds, que l'alinéa *d* soit dans une large mesure une répétition de l'alinéa *a*. En revanche, il estime que la question de l'exemption de l'inspection continue à être considérée comme relevant de la courtoisie. Toutefois, si elle doit être réglementée dans le projet, il n'y a pas lieu de distinguer entre les bagages accompagnés et les bagages non accompagnés.

43. Le PRESIDENT croit que, par "effets destinés à son établissement", il faut entendre le mobilier et les installations destinés à la demeure privée de l'agent diplomatique.

44. Selon M. TOUNKINE, l'ensemble de la matière est réglé en partie par le droit international et en partie par la courtoisie internationale. Toutefois, il pense, comme M. Verdross, que, même pour les exemptions qui sont encore considérées comme relevant de la courtoisie internationale, on a actuellement tendance à formuler des règles de droit. Il est d'avis que la Commission fasse un nouveau pas dans cette direction, ainsi que le propose le Rapporteur spécial.

45. Sir Gerald FITZMAURICE pense que, l'alinéa *a* excepté, le paragraphe 1 du texte proposé par le Rapporteur spécial va plus loin que les dispositions du droit international en vigueur, bien qu'en pratique toutes les exemptions énumérées soient généralement accordées.

46. L'auteur d'un article paru dans le *British Year Book of International Law*, après avoir mentionné que les législations des divers Etats différaient beaucoup en matière d'exemption douanière des agents diplomatiques, a écrit ce qui suit :

“Toutefois, malgré ces différences et bien que les exemptions ne soient aucunement indispensables au bon fonctionnement d'une mission diplomatique, l'usage de les accorder est maintenant si répandu et si solidement établi que l'on pourrait être tenté de se demander si la coutume de faire des concessions n'a pas acquis la force d'une règle de droit. En revanche, il est difficile de voir ce qui permettrait d'affirmer que l'obligation de payer des droits de douane constitue une gêne pour le représentant diplomatique et, dans ces conditions, les exemptions doivent être considérées comme étant toujours ce qu'elles étaient primitivement, savoir des concessions fondées sur la civilité ou la courtoisie internationale¹.”

47. Sir Gerald pense que cette conclusion est confirmée par tout ce qui a été écrit sur la question. Ainsi qu'il l'a déjà indiqué, la seule exception concerne les objets destinés à l'usage de la mission, visés à l'alinéa *a* du paragraphe 1, dont l'exemption est indispensable au bon fonctionnement de la mission.

48. Pour ces raisons, sir Gerald hésite quelque peu à accepter le paragraphe 1 tel qu'il est rédigé, mais, si la majorité de la Commission se prononce pour son maintien, il faudra au moins préciser dans le commentaire que la Commission propose délibérément une innovation parce que l'usage est très généralement observé.

49. M. KHOMAN partage sur la plupart des points l'opinion de sir Gerald Fitzmaurice. Si la Commission se heurte actuellement à une difficulté, c'est, pense-t-il, parce qu'elle essaie de faire figurer dans l'article une liste d'exemptions au lieu d'une formule générale analogue à celle que contient le paragraphe 3 de l'article 18 de la Convention de La Havane².

50. De plus, le texte proposé par le Rapporteur spécial paraît négliger le fait que l'exemption est presque toujours accordée sous réserve de réciprocité, et à condition que les objets et effets admis en franchise ne soient pas vendus, en tout cas pendant un certain laps de temps.

51. Enfin, le texte actuel du paragraphe 2 paraît être en contradiction avec le paragraphe 1, où sont mentionnés un grand nombre d'objets qui sont effectivement “des marchandises de droit d'entrée”.

52. M. YOKOTA reconnaît que certaines exemptions douanières peuvent être considérées aujourd'hui comme des règles de droit international, mais il pense qu'à bien des égards la pratique courante se fonde toujours sur la courtoisie internationale. La Commission devrait donc prendre garde de ne pas étendre exagérément la portée de l'article.

¹ A. B. Lyons, “Personal Immunities of Diplomatic Agents”, dans *The British Year Book of International Law*, 1954, Londres - New-York - Toronto, Oxford University Press, édit. 1956, p. 326.

² 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, p. 282.

53. En particulier, il lui semble extrêmement douteux que l'on puisse considérer que c'est en vertu d'une règle de droit international que les effets personnels des domestiques des agents diplomatiques sont exempts des droits de douane. Il propose donc la suppression des mots “et de ses domestiques” à l'alinéa *c* du paragraphe 1.

54. Parlant en qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT fait valoir que l'on ne peut encore dire que la pratique d'exempter des droits de douane les objets et effets visés au paragraphe 1 constitue une règle de droit; elle est néanmoins tellement répandue que, si la Commission élabore une convention, rien, selon lui, ne saurait l'empêcher de proposer que cette pratique devienne une règle de droit international, à condition de préciser dans le commentaire qu'il s'agit d'une innovation.

55. Il croit, comme M. Khoman, qu'il conviendrait d'indiquer clairement dans le commentaire que les exemptions sont accordées sous réserve de réciprocité.

56. M. SPIROPOULOS admet que la Commission est libre soit de décider que, dans une large mesure, la question relève de la courtoisie internationale, comme autrefois, soit de formuler des règles de droit international en la matière.

57. Il n'est pas douteux, à son avis, qu'une règle de droit international prescrit déjà que les objets destinés à l'usage de la mission seront exempts de droits de douane. Même si ce n'est pas en vertu d'une règle, c'est en tout cas conformément à un usage universel que les effets personnels d'un agent diplomatique sont également exempts. Si la Commission adopte le texte que le Rapporteur spécial propose pour le paragraphe 3 de l'article 24, elle ne peut logiquement refuser l'exemption pour les effets personnels de la famille de l'agent diplomatique et des domestiques privés qu'il fait venir avec lui du pays accréditant; cela aussi est conforme à la pratique internationale courante. La situation en ce qui concerne les domestiques recrutés sur place est un peu différente, ainsi que M. Yokota l'a signalé. Enfin, pour le mobilier et les installations destinés à la demeure personnelle de l'agent diplomatique, on peut raisonnablement soutenir que l'agent ne saurait sans eux exercer ses fonctions diplomatiques et qu'il n'a pas les moyens d'acquitter des droits sur eux, comme il pourrait être tenu de le faire, dans tous les pays où il peut être envoyé au cours de sa carrière; on peut donc considérer que l'exemption est nécessaire à l'exercice de ses fonctions diplomatiques. Par conséquent, sur tous ces points, on est fondé à faire de la pratique courante la base de règles de droit international.

58. La situation est tout à fait différente en ce qui concerne les vins et spiritueux, le tabac et, par exemple, les automobiles privées — bien qu'à cet égard aussi on puisse peut-être faire valoir que l'automobile n'est pas moins nécessaire à l'agent diplomatique qu'un grand nombre d'objets de son mobilier — et pour ces articles on pourrait peut-être s'en remettre à la courtoisie internationale, comme autrefois.

59. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, expose que les traités bilatéraux contiennent souvent des dispositions très détaillées au sujet des bagages et des effets des agents diplomatiques. En particulier, une distinction très judicieuse est faite entre ce que la mission ou le membre de la mission apportent avec eux lorsqu'ils arrivent et ce qui est apporté plus tard. Pour ce qui est des effets destinés à l'établissement d'un

agent diplomatique, il n'est guère douteux qu'en règle générale ils sont importés en franchise de douane. Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées jouissent également de ces facilités lors de leur première installation. Toutefois, en pratique, un grand nombre d'autres objets sont admis en franchise, à condition que le chef de la mission certifie qu'ils sont destinés uniquement à l'usage personnel de l'agent.

60. M. AGO pense comme M. Spiropoulos et le Secrétaire de la Commission. La portée des dispositions relatives aux agents diplomatiques est peut-être un peu trop limitée, et il voudrait que la catégorie "objets destinés à son usage personnel" soit ajoutée aux deux autres catégories: "effets personnels" et "effets destinés à son établissement".

61. Faisant allusion à la proposition de M. Yokota tendant à supprimer les mots "et de ses domestiques", M. Ago suggère de laisser en suspens cette question jusqu'à ce que la Commission ait réglé la question du droit aux privilèges et immunités, qui fait l'objet de l'article 24.

62. Selon M. PADILLA NERVO, une formule générale analogue à celle qui figure à l'article 20 du projet de Harvard³ ou au paragraphe 3 de l'article 18 de la Convention de La Havane⁴, serait préférable à la liste donnée par le Rapporteur spécial. Une telle formule correspondrait mieux à la pratique actuelle.

63. De plus, en raison des abus très nombreux auxquels donne lieu l'exemption des droits de douane, M. Padilla Nervo propose que la Commission précise dans le commentaire relatif à l'article que, une fois la mission ou le membre de la mission installés, l'Etat accréditaire peut exiger que la quantité d'objets importés pour l'usage personnel des agents diplomatiques reste dans des limites raisonnables.

64. M. SPIROPOULOS propose que la Commission adopte les deux propositions de M. Padilla Nervo ainsi que celle de sir Gerald Fitzmaurice (par. 48 ci-dessus).

65. M. TOUNKINE pense, comme M. Yokota, qu'il convient de supprimer les mots "et de ses domestiques". En pratique, certains privilèges sont souvent accordés aux domestiques personnels, mais seulement par courtoisie. La Commission ne devrait donc pas traiter l'exemption des droits de douane dont bénéficient les domestiques comme une règle établie, mais s'en remettre sur ce point à la *comitas gentium*.

66. Au sujet de la proposition de M. Padilla Nervo tendant à l'adoption d'une formule générale — qu'il conviendrait, croit-il, de renvoyer au Comité de rédaction — M. Tounkine rappelle que l'article 20 du projet de Harvard vise les objets destinés à l'usage "officiel" d'une mission. Il serait peut-être judicieux de faire figurer ce terme dans le texte de la Commission. M. Tounkine constate qu'aucun des deux textes mentionnés par M. Padilla Nervo ne vise "les effets destinés à son établissement", qui sont mentionnés à l'alinéa *d* du texte du Rapporteur spécial.

67. Le PRESIDENT propose que le droit des domestiques à l'exemption soit traité dans le cadre de l'article 24, comme l'a suggéré M. Ago.

Il en est ainsi décidé.

³ Harvard Law School, *Research in International Law, I. Diplomatic Privileges and Immunities*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 23.

⁴ Société des Nations, *op. cit.*

68. Le PRESIDENT propose également de renvoyer au Comité de rédaction les propositions de M. Padilla Nervo, d'expliquer dans le commentaire quels sont la portée et le fondement de l'exemption douanière, et de signaler l'existence de dispositions plus libérales dans certains traités bilatéraux. On pourrait également signaler dans le commentaire que de bons arguments militent en faveur de la fixation d'un délai pour l'importation des effets destinés à l'établissement de l'agent diplomatique et de l'établissement d'un maximum pour les quantités de biens de consommation que l'agent peut importer une fois qu'il est dûment installé.

A l'unanimité, le paragraphe 1 est adopté sous ces réserves.

69. Le PRESIDENT invite la Commission à aborder l'examen du paragraphe 2. Il signale que la rédaction de ce texte pourrait être améliorée.

70. M. PADILLA NERVO estime qu'il est illogique de viser les marchandises "passibles de droits d'entrée" étant donné que, pratiquement, tous les objets et effets mentionnés au paragraphe 1 sont passibles de droits. Une disposition analogue à l'article 21 du projet de Harvard⁵, concernant les articles dont l'importation ou l'exportation est prohibée, devrait figurer dans le projet.

71. EL-KHOURI bey relève aussi l'absence de toute mention des objets dont l'importation est prohibée; dans son pays, par exemple, l'importation de certaines boissons alcooliques est interdite.

72. Le PRESIDENT pense qu'il conviendrait de mentionner également, quelque part dans le projet, l'obligation pour l'agent diplomatique de respecter la législation de l'Etat accréditaire concernant l'interdiction d'exporter certains articles, et notamment les œuvres d'art qui sont considérées comme faisant partie du patrimoine national.

73. M. BARTOS pense, lui aussi, que le paragraphe devrait être rédigé de façon plus claire. Il est également partisan de mentionner explicitement l'interdiction d'exporter les œuvres d'art qui sont considérées comme faisant partie du patrimoine culturel national et les objets présentant un intérêt archéologique. Les agents diplomatiques contreviennent fréquemment aux lois nationales à cet égard.

74. Parlant en qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT demande s'il est nécessaire de mentionner dans le projet l'exemption de l'inspection. Les autres projets n'en parlent pas.

75. M. AGO répond qu'il est à la fois logique et nécessaire de mentionner l'exemption de l'inspection après avoir traité de l'exemption des droits de douane. Toutefois, il pense, comme M. Padilla Nervo, qu'il faut modifier les mots "passibles de droits d'entrée", car ils semblent contredire le principe de l'exemption douanière. La question de l'interdiction de l'exportation d'objets présentant une valeur artistique ou un intérêt archéologique est très importante, mais, comme elle est entièrement différente, il faudrait la traiter séparément, comme l'ont fait les auteurs du projet de Harvard. La disposition devrait surtout signaler l'obligation, pour les agents diplomatiques, de respecter les lois et règlements interdisant l'exportation de ces objets.

76. M. AMADO n'est pas opposé à ce que la question soit mentionnée dans le projet, mais il se demande

⁵ Harvard Law School, *op. cit.*

si elle n'est pas déjà suffisamment réglée par les législations nationales.

77. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer qu'en dehors de la question de l'exportation d'œuvres d'art, il y a la question de l'interdiction de l'importation d'objets tels que les stupéfiants nuisibles, l'or, les armes à feu et les plantes (pour ces dernières, l'interdiction procède du désir d'empêcher la propagation des épiphyties). Il s'étonne que le projet du Rapporteur spécial soit muet sur ce point, d'autant plus que le projet de Harvard traite la question. Le projet de la Commission pourrait induire en erreur s'il prévoyait la possibilité d'une inspection uniquement parce que les bagages peuvent contenir des objets passibles de droits.

78. M. SPIROPOULOS estime, lui aussi, qu'une disposition relative à la prohibition de certaines importations et exportations est absolument indispensable.

79. M. VERDROSS signale, au sujet de la proposition de M. Ago (par. 75 ci-dessus), que, aux termes de l'article 27, les agents diplomatiques ont le devoir de se conformer aux lois et règlements de l'Etat accréditaire.

80. M. AGO reconnaît le bien-fondé de l'observation de M. Verdross et propose en conséquence de remplacer les mots "marchandises passibles de droits d'entrée" par les mots "objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1 ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation de l'Etat accréditaire".

81. M. SPIROPOULOS relève qu'une telle disposition ne correspond guère au titre français de l'article : "Exemption douanière".

82. Le PRESIDENT met aux voix le paragraphe 2 tel qu'il a été amendé par M. Ago, étant entendu que le soin de fixer la place exacte où il doit figurer dans le projet sera laissé au Comité de rédaction.

A l'unanimité, le paragraphe 2 ainsi amendé est adopté.

83. Après un échange de vues, le PRESIDENT met aux voix le paragraphe 3, étant entendu qu'il sera fondu avec le paragraphe 2.

A l'unanimité, le paragraphe 3 est adopté.

ARTICLE 24

84. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner l'article 24 paragraphe par paragraphe.

85. Il ajoute que la question du genre de privilèges et immunités auxquels les divers éléments du personnel d'une mission ont droit est compliquée. Néanmoins, il pense que les membres de la Commission pourront rapidement se mettre d'accord si les diverses catégories sont d'abord clairement définies. Il faut distinguer le personnel officiel, comprenant le personnel diplomatique, le personnel administratif et technique et le personnel auxiliaire, d'une part, et le personnel non officiel, d'autre part. Pour ce qui est de la première catégorie du personnel officiel, qui comprend le chef de la mission ainsi que les agents diplomatiques et les attachés qui lui sont subordonnés (attachés militaires, de commerce, de presse, etc.), le Président pense que les membres de la Commission seront unanimes à considérer qu'elle a droit à la plénitude des privilèges et immunités. En ce qui concerne les autres catégories (personnel administratif et technique et personnel auxiliaire), qui comprennent les secrétaires, dactylos,

archivistes, chauffeurs de la mission, etc., comme en ce qui concerne le personnel non officiel (secrétaires privés, domestiques privés, etc.), la pratique varie considérablement d'un pays à l'autre. C'est ainsi que certains Etats accordent au personnel administratif et auxiliaire des privilèges et immunités étendus, et que d'autres Etats ne lui reconnaissent que certains droits; d'autres encore n'accordent les privilèges et immunités que sur la base de la réciprocité, alors qu'un quatrième groupe d'Etats n'en accorde pas du tout.

86. Le Président appelle l'attention de la Commission sur la proposition de M. François, tendant à remplacer le projet d'article présenté par le Rapporteur spécial par le texte ci-après :

"1. Les membres du personnel de la mission, y compris le personnel administratif et le personnel de service, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques conformément aux articles précédents, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire.

"2. Les privilèges et immunités des bénéficiaires s'étendent :

"a) A leur épouse ;

"b) A leurs enfants âgés de moins de 18 ans ;

"c) A leurs domestiques privés non ressortissants de l'Etat accréditaire et habitant sous le même toit.

"3. Les membres du personnel de la mission ressortissants de l'Etat accréditaire, ainsi que leur épouse et leurs enfants et leur personnel privé, ne jouissent des privilèges et immunités que dans la mesure reconnue par l'Etat accréditaire."

87. M. VERDROSS expose qu'en ce qui concerne le personnel administratif, la pratique est loin d'être uniforme. Un certain nombre de pays, dont le sien, accordent les privilèges et immunités au personnel administratif, et il approuve cette coutume. Il est souvent très difficile d'établir une distinction nette entre le personnel diplomatique et le personnel non diplomatique des missions. Un grand nombre de missions de petits pays, notamment celles qui sont accréditées auprès du gouvernement d'un autre petit pays, se composent simplement d'un chef de mission et d'un personnel administratif qui exerce souvent des fonctions de nature diplomatique.

88. M. BARTOS fait observer qu'en ce qui concerne le droit aux privilèges et immunités diplomatiques, plusieurs pays, dont la Yougoslavie, ont adopté le système français, selon lequel on distingue entre les membres du personnel de la mission qui figurent sur la liste diplomatique et ceux qui n'y figurent pas. Les personnes inscrites sur la liste, c'est-à-dire les chefs de mission ainsi que les agents diplomatiques et les attachés spécialisés qui leur sont subordonnés, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques habituels, avec certaines légères différences selon leur rang. Les autres personnes qui sont classées dans la catégorie "employés d'ambassade" jouissent *de facto* de l'immunité, mais n'ont droit *de jure* qu'à l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, c'est-à-dire l'immunité pour leurs actes officiels. D'après la jurisprudence de plusieurs pays, dont la Yougoslavie, les "actes officiels" sont uniquement les actes que l'intéressé accomplit dans les locaux de la mission ou en accompagnant le courrier diplomatique. Le personnel administratif et technique des missions et les membres des services auxiliaires qui n'ont pas été recrutés sur place jouissent de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

89. A son avis, cette immunité pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions suffit tout à fait pour le personnel en question. Les membres du personnel administratif, technique et auxiliaire sont beaucoup plus faciles à remplacer que les agents diplomatiques proprement dits, qui sont souvent chargés de sections spécialisés. Le principe *ne impediatur legatio*, qui est le fondement de l'immunité, ne peut donc guère s'appliquer dans le cas du personnel non diplomatique. De plus, l'expérience montre que le personnel subalterne se rend très souvent coupable de certaines infractions que les diplomates commettent rarement, peut-être en raison de leur meilleure éducation, de leur discipline plus stricte, et de leur esprit de corps plus développé.

90. Les personnels des missions diplomatiques ont pris une telle ampleur qu'il est devenu nécessaire de soumettre certains de leurs membres à la juridiction nationale. Alors qu'autrefois dans une capitale moyenne le corps diplomatique ne comptait que 200 membres, il peut y avoir maintenant 4000 personnes inscrites sur la liste diplomatique, et quatre ou cinq fois autant de membres des personnels subalternes des missions. En raison de cette évolution, certains Etats ont tendance à limiter le nombre total des membres de la mission et le nombre des personnes portées sur la liste diplomatique. Même les pays qui ont l'habitude d'accorder tous les privilèges et immunités à toutes les personnes inscrites sur la liste diplomatique changent d'attitude en raison de la nouvelle tendance. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique vient d'adresser une lettre circulaire à tous les Etats qui recourent à ces limitations, et le Royaume-Uni a commencé à appliquer le principe de la réciprocité. La pratique n'est donc pas uniforme dans ce domaine et la Commission, si elle veut faire œuvre de codification, ne peut négliger la nouvelle tendance qui coexiste avec la coutume établie, plus ancienne.

91. M. MATINE-DAFTARY est préoccupé par les abus des privilèges et immunités dont se rendent coupables les membres du personnel administratif et du personnel de service des missions; c'est pourquoi il doute qu'il soit opportun de leur accorder toutes les immunités. La meilleure solution est de laisser au chef de la mission le soin de décider, compte tenu des besoins de la mission, à quels membres de son personnel doivent être accordées les immunités. M. Matine-Daftary présentera un amendement dans ce sens.

La séance est levée à 13 h. 5.

408ème SEANCE

Vendredi 31 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 20 (suite¹)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du projet de paragraphe 2 remanié par le

¹ Reprise des débats de la 405ème séance.

Rapporteur spécial, qui vise le cas des agents diplomatiques qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire (405ème séance, par. 16). Ce texte a la teneur suivante:

"L'agent diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire jouit de l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis légitimement dans l'exercice de ses fonctions. Il jouit, en outre, des privilèges et immunités qui lui ont été reconnus par l'Etat accréditaire."

2. Il rappelle que M. Tounkine avait proposé (405ème séance, par. 17) d'ajouter, à la première phrase de ce texte, les mots suivants: "sauf si cet Etat en décide autrement au moment où il reconnaît à l'intéressé la qualité d'agent diplomatique de l'Etat accréditant".

3. M. PAL déclare, à propos de l'amendement de M. Tounkine, qu'aux termes de l'article 4 tel qu'il a été révisé par le Comité de rédaction, le consentement exprès de l'Etat accréditaire n'est plus requis que pour ceux de ses ressortissants qui sont désignés pour faire partie du personnel diplomatique, mais n'est pas exigé pour ceux qui sont nommés membres du personnel administratif ou du personnel de service.

4. M. TOUNKINE fait observer que, si la Commission décide, à propos de l'article 24, que les privilèges et immunités visés dans le projet ne s'appliquent qu'au personnel diplomatique, il n'y aura pas contradiction entre l'amendement qu'il a présenté et le texte adopté par le Comité de rédaction pour l'article 4. Si, au contraire, elle décidait que le bénéfice de ces privilèges et immunités doit s'étendre à tous les membres de la mission, y compris le personnel administratif et le personnel de service, il y aurait une discordance, M. Tounkine le reconnaît, mais ce serait une discordance que l'on pourrait, semble-t-il, prier le Comité de rédaction d'éliminer.

5. M. YOKOTA n'a pas d'objection à faire valoir contre l'amendement de M. Tounkine, à cette réserve près qu'il laisse l'entière responsabilité de la décision à l'Etat accréditaire. Il aurait, quant à lui, préféré l'amendement suggéré par M. Spiropoulos au moment où la Commission a commencé l'examen du paragraphe 2 de l'article 20, c'est-à-dire l'insertion des mots "sauf disposition contraire adoptée d'un commun accord par l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire" (403ème séance, par. 70).

6. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut se rallier à l'amendement de M. Tounkine, car, selon lui, un Etat qui accepte l'un de ses nationaux comme agent diplomatique d'un autre Etat doit, pour le moins, accorder à l'intéressé l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

7. Il se demande si l'emploi du mot "légitimement" dans le projet remanié du Rapporteur spécial n'élude pas la question, car c'est précisément pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de la fonction diplomatique, mais dont la légitimité est contestée, que l'immunité est requise. Il suggère de supprimer le mot "légitimement", que le Comité de rédaction pourrait envisager de remplacer en ajoutant le mot "normal" après le mot "exercice"

8. M. AGO est également d'avis qu'il faudrait supprimer le mot "légitimement".

9. En ce qui concerne l'amendement proposé par M. Tounkine, il rappelle que les actes officiels accomplis par un agent diplomatique dans l'exercice de ses fonctions sont des actes de l'Etat, et cela ne change pas quelle que soit la nationalité de l'agent. Partant, si l'Etat