

Document:-
A/CN.4/SR.400

Compte rendu analytique de la 400e 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>)*

82. M. FRANÇOIS fait observer que, si, comme il arrive souvent, la valise diplomatique est confiée au commandant d'un aéronef, celui-ci, en vertu de l'amen-
dement de M. Tounkine, jouira de l'inviolabilité de sa personne et ne pourra être ni retenu ni arrêté.

83. M. TOUNKINE déclare que ce n'est pas du tout ce qu'il a voulu dire. Il ne visait que les courriers diplomatiques réguliers. Une valise confiée au commandant d'un aéronef doit être considérée comme non accompagnée.

84. M. BARTOS pense que, dans le cas évoqué par M. François, le commandant de l'aéronef ne devrait pas pouvoir être arrêté tant qu'il n'a pas remis la valise, puisque, s'il en était autrement, la valise risquerait de s'égarer.

85. Le PRESIDENT considère avec M. Tounkine qu'il ne se produira pas de difficulté si la Commission s'en tient fermement à la notion bien établie qu'un courrier diplomatique est une personne munie de documents constatant cette qualité, et notamment d'une lettre de courrier.

86. M. PADILLA NERVO partage cette opinion. A son avis, la confusion provient de l'expression: "le messenger qui transporte le courrier". Si on la remplaçait, par exemple, par "la personne accréditée en tant que courrier diplomatique", la difficulté disparaîtrait.

87. Sir Gerald FITZMAURICE déclare qu'à sa connaissance jamais l'immunité diplomatique n'a été accordée à un messenger qui n'était pas employé comme courrier diplomatique à titre ordinaire ou occasionnel. Toute personne employée en cette qualité reçoit habituellement des papiers spéciaux, et parfois un insigne ou toute autre marque d'identification. Le pilote d'un aéronef commercial ordinaire effectuant le transport de voyageurs ou de marchandises ne peut pas être considéré comme employé en qualité de courrier diplomatique pour la seule raison qu'une valise diplomatique lui est confiée. Par suite, le fait qu'il ne jouit pas de l'immunité diplomatique signifie qu'il y a un petit risque à courir, risque que les gouvernements acceptent d'ailleurs délibérément en contrepartie des commodités très grandes que présente l'expédition des valises diplomatiques par ce moyen.

La séance est levée à 13 heures.

400ème SEANCE

Vendredi 17 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 16 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du paragraphe 3 de l'article 16 (398ème séance, par. 27, et 399ème séance, par. 79), et propose, pour tenir compte des débats de la séance précédente,

de modifier comme suit la première phrase: "Le courrier diplomatique est protégé par l'Etat accréditaire."

2. M. MATINE-DAFTARY, revenant sur la question des commandants d'aéronefs qui assurent le transport du courrier diplomatique, déclare qu'ils se trouvent exactement dans la même situation qu'un facteur ordinaire, sauf s'ils sont munis d'un passeport diplomatique.

3. M. TOUNKINE estime que la notion de "courrier diplomatique" est si bien établie qu'il vaut mieux ne pas y toucher. Confier du courrier diplomatique à des pilotes n'est pas une pratique courante, et il faudrait laisser aux Etats intéressés le soin de régler les problèmes auxquels cette pratique pourrait donner lieu. L'insertion dans le projet d'une disposition spéciale consacrée à cette question pourrait susciter des objections de la part des Etats, et il vaut mieux se borner à mentionner le problème dans le commentaire.

4. M. BARTOS fait observer que les pilotes appelés à transporter du courrier diplomatique peuvent être rangés en trois catégories. La première comprend les pilotes des lignes aériennes commerciales, qui transportent du courrier diplomatique simplement comme partie du fret chargé dans l'avion; bien entendu, ces pilotes n'ont droit à aucun privilège diplomatique. La deuxième catégorie comprend les pilotes des lignes aériennes commerciales qui sont également accrédités en tant que courriers diplomatiques. Les cas de ce genre sont très fréquents. M. Bartos est d'avis que ces pilotes bénéficient du privilège d'inviolabilité jusqu'au moment où ils remettent le courrier diplomatique à un représentant de la mission, cette formalité étant généralement accomplie à l'aéroport. Mais il existe une troisième catégorie, de création tout à fait récente, celle des courriers "volants", qui pilotent des avions affectés à une ambassade à seule fin de transporter le courrier diplomatique. L'ambassade des Etats-Unis d'Amérique à Belgrade dispose de deux appareils de ce genre depuis deux ans. Cette innovation ayant été apportée sans que l'accord du Gouvernement yougoslave ait été obtenu, ce dernier a élevé une protestation. Toutefois, après plus ample examen de la question, le Gouvernement yougoslave a reconnu que cette pratique était conforme au droit international: tout Etat a le droit d'utiliser n'importe quel moyen de communication pour assurer la liaison avec ses missions, et tous les aéronefs civils ont le droit de survoler les pays signataires des conventions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cette pratique n'est du reste pas limitée à la Yougoslavie, ni aux ambassades des Etats-Unis d'Amérique.

5. M. FRANÇOIS rappelle que le privilège de l'inviolabilité est accordé aux courriers diplomatiques uniquement lorsque ceux-ci sont porteurs de la valise diplomatique.

6. M. TOUNKINE estime qu'il serait inopportun de limiter strictement l'inviolabilité des courriers diplomatiques aux périodes durant lesquelles ces courriers sont porteurs de la valise diplomatique. En général, ces courriers vont de capitale en capitale et ne restent que fort peu de temps dans chacune de ces villes; une décision tendant à ce qu'ils soient au bénéfice de l'inviolabilité à certains moments, mais non à d'autres, ne ferait que semer la confusion.

7. M. Tounkine estime inutile d'insérer dans l'article une mention relative aux pilotes d'aéronefs transportant la valise diplomatique. Il suffirait d'utiliser l'expression "courrier diplomatique" et de préciser dans le commen-

taire que ces courriers doivent être munis d'un passeport diplomatique ou d'un laissez-passer pour pouvoir se prévaloir de l'inviolabilité diplomatique.

8. M. VERDROSS estime que, si les fonctions de pilote et de courrier diplomatique sont exercées par une seule et même personne, cette personne a droit à la protection. En revanche, s'il s'agit simplement d'un pilote qui n'est pas courrier diplomatique accrédité, il n'a pas droit à cette protection.

9. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, est d'avis que, dans le cas des pilotes de lignes aériennes commerciales qui sont également courriers accrédités, cette deuxième fonction ne joue qu'un rôle secondaire.

10. M. SPIROPOULOS rappelle que le droit des Etats d'utiliser des aéronefs pour communiquer avec leurs ambassades est un droit établi qui est régi par les conventions de l'OACI. Lorsque le pilote d'un avion est en même temps un courrier diplomatique, l'avion peut être considéré comme étant simplement le moyen de transport choisi. Personne n'a jamais envisagé d'élaborer des dispositions spéciales pour les courriers diplomatiques qui voyagent en voiture.

11. M. AMADO estime que, si l'Etat accréditant choisit un moyen de transport tel que l'avion, et empêche ainsi l'Etat accréditaire d'assurer la protection nécessaire au courrier diplomatique, il doit en supporter les conséquences.

12. M. BARTOS signale que l'utilisation des pilotes d'avions comme courriers diplomatiques pose un grave problème juridique. En vertu des conventions de l'OACI, les pilotes d'avions peuvent être mis en état d'arrestation pour des raisons d'ordre individuel, par exemple lorsqu'il n'ont pas la compétence ou le brevet requis ou lorsque leur responsabilité civile vis-à-vis de tiers est engagée. Les pilotes accrédités en tant que courriers diplomatiques resteraient soumis à la loi, mais bénéficieraient d'une immunité qui empêcherait leur arrestation pour des raisons de ce genre.

13. M. SPIROPOULOS est du même avis.

14. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, comprend fort bien que les pilotes appartenant à la troisième catégorie indiquée par M. Bartos doivent bénéficier de l'inviolabilité. Pour les pilotes des lignes aériennes commerciales, la situation, en revanche, est différente.

15. Le PRESIDENT fait observer que la majorité des membres de la Commission semble être d'avis que, s'agissant des pilotes des lignes aériennes commerciales, c'est uniquement la valise diplomatique qui bénéficie de l'immunité, et non pas le pilote.

16. Il met aux voix le texte ci-après, qui combine l'article établi par le Rapporteur spécial (398^{ème} séance, par. 27) et l'amendement de M. Tounkine (399^{ème} séance, par. 79) :

"Le courrier diplomatique est protégé par l'Etat accréditaire. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être arrêté ni retenu par décision administrative ou judiciaire."

Par 19 voix contre zéro, avec une abstention, ce texte est adopté.

17. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner le paragraphe 4 de l'article 16 (398^{ème} séance, par. 27).

18. Il propose de laisser au Comité de rédaction le soin de décider si ce paragraphe doit figurer dans l'ar-

ticle 16 ou dans un article relatif aux obligations incombant en général à l'Etat tiers (article 19).

Il en est ainsi décidé.

19. Le PRESIDENT serait d'avis, pour éviter tout malentendu, de remplacer les mots "courrier et messagers" par les termes "courriers diplomatiques".

20. M. YOKOTA signale, à propos de l'expression "doit la même protection", que la Commission a reconnu, par sa dernière décision, que les courriers diplomatiques jouissaient de l'inviolabilité de leur personne sur le territoire de l'Etat accréditaire. On ne peut cependant attendre d'un Etat tiers qu'il leur accorde le même privilège. Il suggère donc de rédiger le paragraphe comme suit :

"Le messenger diplomatique a le droit de passage innocent sur le territoire d'un Etat tiers."

21. M. EL-ERIAN n'est pas certain qu'il soit opportun d'introduire la notion du "passage innocent". Pour autant qu'il le sache, cette expression n'est utilisée que pour le passage de navires dans les eaux territoriales d'un autre Etat, et la Commission se rappelle sans doute combien il lui a été difficile d'en déterminer les répercussions lorsqu'elle a rédigé le projet relatif au droit de la mer. Il voit un autre inconvénient à l'amendement de M. Yokota, à savoir que ce texte oblige l'Etat tiers à laisser passer des courriers diplomatiques en transit. Si l'Etat tiers est disposé à recevoir des courriers diplomatiques, il est évidemment tenu d'assurer leur protection. Mais il n'existe aucune règle de droit spécifiant qu'il doit les admettre.

22. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, estime que l'on pourrait dire que l'Etat tiers "est tenu d'accorder libre passage et protection".

23. M. GARCIA AMADOR approuve la suggestion de M. El-Erian et du Rapporteur spécial. Sauf sur le choix de l'expression "passage innocent", il partage l'avis de M. Yokota.

24. M. AMADO estime que le droit de libre passage est inclus dans la notion de "protection".

25. Selon M. TOUNKINE, il serait peu opportun d'accepter le texte de M. Yokota, car il vise uniquement à assurer le droit de "passage innocent" du courrier diplomatique, mais non à protéger ce dernier contre les mesures de contrainte auxquelles pourraient le soumettre les autorités locales. L'inviolabilité du courrier diplomatique tient au fait qu'il convoie une valise diplomatique. Si l'Etat tiers admet des courriers diplomatiques, il doit respecter leur inviolabilité, qui est étroitement liée à celle de la valise diplomatique.

26. L'adjonction proposée par le Rapporteur spécial est inutile et impose une nouvelle obligation à l'Etat tiers, en ce qu'il est tenu d'admettre des courriers diplomatiques. Puisque la Commission a reconnu auparavant que l'Etat accréditaire a le droit de refuser de recevoir des agents appelés à faire partie de missions établies sur son territoire, elle ne peut guère, en bonne logique, adopter un principe selon lequel un Etat tiers doit admettre n'importe quel courrier diplomatique qui désire franchir ses frontières.

27. M. AGO demande que le Comité de rédaction soit prié de préciser qu'une puissance occupant le territoire d'un Etat tiers a, s'agissant des courriers diplomatiques, les mêmes obligations que l'Etat tiers lui-même.

Il en est ainsi décidé.

28. Le PRESIDENT met aux voix le texte suivant, proposé pour le paragraphe 4 :

“L’Etat tiers doit la même protection aux courriers diplomatiques en transit.”

Par 16 voix contre zéro, avec 4 abstentions, ce texte est adopté.

29. M. EL-ERIAN, qui a d’ailleurs voté en faveur du paragraphe, tient à bien préciser cependant qu’il se dissocie absolument des membres qui interprètent la disposition comme impliquant que l’Etat tiers est obligé d’admettre des courriers diplomatiques. En l’état actuel du droit international, cette obligation n’existe pas.

30. M. KHOMAN estime qu’on pourrait modifier le texte pour le mettre en harmonie avec l’article 19, où il est dit que “l’Etat tiers accordera”.

31. Le PRESIDENT déclare que le Comité de rédaction tiendra compte de l’observation de M. Khoman.

32. EL-KHOURI bey s’est abstenu de voter, parce qu’il s’oppose à l’emploi du terme “protection”, lequel donne à penser, semble-t-il, que l’Etat tiers doit faire escorter les courriers diplomatiques qui traversent son territoire. La disposition doit simplement indiquer que l’Etat tiers ne doit pas gêner le courrier diplomatique dans l’accomplissement de sa mission.

33. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, signale que le paragraphe précédent de l’article 16 indique nettement ce qu’il faut entendre par “protection”.

QUESTION DE L’INSERTION D’UN ARTICLE ADDITIONNEL (ARTICLE 16 bis)

34. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner l’amendement déposé par sir Gerald Fitzmaurice et qui tend à insérer dans le projet, après l’article 16, un nouvel article, 16 bis, dont le texte est ainsi conçu :

“L’Etat accréditaire assure et facilite à tous les membres de la mission l’entière liberté de déplacement et de circulation sur son territoire, dans l’exercice de leurs fonctions, et leur accorde notamment toutes facilités spéciales nécessaires en vue d’acquiescer, conduire et utiliser des automobiles, que ces véhicules soient conduits par eux-mêmes ou par un chauffeur.”

35. Sir Gerald FITZMAURICE déclare qu’une disposition de ce genre n’aurait pas été nécessaire il y a 30 ans. De tout temps, on a tenu pour une vérité d’évidence que les membres des missions diplomatiques ont l’entière liberté de déplacement sur le territoire de l’Etat accréditaire, sous réserve de quelques rares exceptions, sans grande importance, pour les zones fortifiées dont l’accès est interdit pour des raisons stratégiques. Ce droit est très important. Lorsqu’ils ne peuvent se déplacer librement dans le pays, les membres des missions ne sont pas en mesure de donner à leur gouvernement des renseignements exacts sur la situation locale, ce qui — est-il vraiment besoin de le dire — ne favorise pas de bonnes relations entre les Etats.

36. Ces dernières années, certains pays ont imposé des restrictions draconiennes à la liberté de déplacement. L’orateur ne veut pas citer d’exemples précis. Cependant, il est arrivé que les membres des missions ne puissent se déplacer hors d’un rayon de 15 ou 20 kilomètres de la capitale du pays où ils étaient accrédités. En outre, ils étaient filés partout où ils allaient, étaient obligés d’obtenir une autorisation spéciale pour voyager, et étaient escortés, au cours de ces voyages, par des membres de la police — qui se tenaient, il est vrai, dis-

crètement à distance. On les empêchait, par tous les moyens matériels possibles, de conduire eux-mêmes leur automobile, pour les obliger à employer des chauffeurs. Les épreuves du permis de conduire, en particulier, étaient si difficiles que même les coureurs les plus expérimentés n’en auraient pas triomphé.

37. En temps normal, la disposition du paragraphe 1 de l’article 16 selon laquelle “l’Etat accréditaire accordera toutes les facilités nécessaires pour l’accomplissement du travail de la mission” (398ème séance, par. 27) aurait été tout à fait suffisante, mais, étant donné les pratiques que sir Gerald vient de signaler, il serait opportun d’apporter des précisions. En vérité, il ne voit pas pourquoi les membres des missions ne jouiraient pas de la liberté de déplacement en tant que personnes privées également ; cependant, pour que son amendement soit plus facilement accepté, il en a limité la portée en ajoutant la précision : “dans l’exercice de leurs fonctions”.

38. M. TOUNKINE souligne que la Commission est chargée de codifier les règles et les pratiques en vigueur. Or, la règle énoncée par sir Gerald Fitzmaurice dans son amendement n’existe pas en pratique. Chaque gouvernement adopte des règlements concernant les déplacements des membres des missions diplomatiques sur son territoire, d’après la situation du moment et compte tenu, en particulier, de considérations de sécurité. La plupart des Etats, sinon tous, possèdent des règlements de cette nature.

39. Personne ne s’opposera au principe général de la liberté de déplacement. En revanche, tous les membres de la Commission voudront bien reconnaître qu’ils sont chargés d’établir un projet qui puisse être adopté et mis en œuvre par les Etats, et non pas un texte que l’on mettrait tout simplement au rancart. Cela étant, la Commission ne doit pas se borner à énoncer, dans l’abstract, de sains principes, mais doit tenir compte de la situation de fait.

40. Puisque la question a été soulevée — ce qu’il regrette d’ailleurs — M. Tounkine tient à préciser pourquoi l’Union soviétique, par exemple, a imposé des restrictions aux déplacements des membres des missions, leur interdisant certaines régions du pays et exigeant des permis spéciaux pour certains voyages. Elle n’a jamais voulu ces restrictions, mais elle n’a pu agir autrement étant donné la situation internationale, que caractérise la course aux armements déclenchée par certains Etats, qui ont établi à proximité des frontières de l’Union soviétique des bases militaires pourvues, notamment, de bombes et armes atomiques. Tout Etat, dans des circonstances analogues, aurait été obligé d’y voir une menace à la sécurité du pays et de la population, et de prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder cette sécurité. S’il ne peut parler au nom du Gouvernement de l’Union soviétique, tout au moins pense-t-il, en tant que citoyen de ce pays, que son gouvernement n’aurait pu adopter une autre ligne de conduite.

41. Il doit donc s’opposer à l’amendement de sir Gerald Fitzmaurice, car il n’est pas conforme aux règles actuelles du droit international et ne respecte pas le droit des Etats à prendre sur leur propre territoire toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder leur sécurité, mesures qui ne compromettent d’aucune manière la sécurité ou les droits d’autres Etats.

42. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, approuve sans réserve le principe formulé par sir Gerald Fitzmaurice. S’il n’a fait figurer dans son projet aucune

disposition de ce genre, c'est parce qu'il sait que l'on ne peut énoncer la règle sans la préciser, tout Etat ayant le droit d'interdire l'accès à certaines régions de son territoire. Ces exceptions une fois admises, cependant, ouvrent la voie à des pratiques analogues à celles que sir Gerald Fitzmaurice vient d'exposer. Un article formulait uniquement une règle de principe ne présenterait donc qu'un mince intérêt. Lorsqu'il a rédigé la première phrase du paragraphe 1 de l'article 16, M. Sandström pensait avant tout au principe de la liberté de déplacement.

43. M. SPIROPOULOS estime que l'on aurait pu examiner l'amendement de sir Gerald Fitzmaurice dans le cadre de l'article 17. Puisque le principe général est admis même par l'orateur qui s'oppose à l'ensemble de l'amendement, tous les membres s'accordant en outre à penser qu'il est nécessaire d'apporter des précisions, il propose d'ajouter après les mots "sur son territoire" les termes "pour autant que cela soit compatible avec la sécurité publique".

44. M. YOKOTA estime parfaitement acceptable en principe l'amendement de sir Gerald Fitzmaurice, selon lequel les membres des missions doivent jouir de la liberté de déplacement qui leur est nécessaire à l'accomplissement de leurs fonctions. La Commission a déjà décidé, à propos du paragraphe 1 de l'article 16, que l'Etat accréditaire doit accorder toutes les facilités nécessaires. Aux termes de la résolution 685 (VII) de l'Assemblée générale, la Commission est chargée de codifier les principes et les règles existants et la pratique reconnue. Obliger les membres des missions diplomatiques à ne pas sortir d'une zone très proche de la capitale de l'Etat accréditaire est en un sens une innovation et, bien que ce soit la pratique depuis quelques années dans certains pays, M. Yokota n'est absolument pas certain que l'on puisse y voir une "pratique reconnue", au sens où l'entend la résolution de l'Assemblée générale.

45. M. AGO fait observer que les membres de la Commission semblent tous reconnaître que le principe énoncé par sir Gerald Fitzmaurice est un élément essentiel pour permettre aux missions diplomatiques à l'étranger de s'acquitter de leurs fonctions. Il lui semble donc souhaitable de faire figurer dans le projet une déclaration de principe de ce genre. Il se rallie à la proposition de M. Spiropoulos tendant à préciser que l'Etat accréditaire a le droit d'interdire certaines zones, mais cette interdiction doit être l'exception, et non pas la règle. Déclarer, par exemple, que 80 pour cent de la superficie d'un pays est interdite aux membres des missions étrangères, ce serait violer le principe même de la liberté de déplacement.

46. M. AMADO serait d'avis d'insérer, dans l'amendement de sir Gerald Fitzmaurice, après les mots "sur son territoire", la réserve suivante: "hors des zones interdites pour des raisons de sécurité".

47. M. KHOMAN fait observer que tous les membres de la Commission semblent voir dans le principe de la liberté de déplacement un des privilèges diplomatiques qui doivent être accordés aux missions. L'amendement de sir Gerald est en harmonie parfaite avec les principes dont procède tout le projet. Cependant, dans la plupart des pays, sinon dans tous, la liberté de déplacement est soumise à certaines restrictions dans des régions qui sont également interdites à la population civile en général. Le seul problème, c'est l'étendue de ces zones. Interdire de vastes régions est contraire au principe général.

48. M. Spiropoulos et M. Amado ont proposé d'inclure des réserves fondées sur le critère de la sécurité

de l'Etat. Cependant, lorsqu'elle a examiné l'inviolabilité des locaux de la mission (article 12), la Commission a refusé de limiter ce principe dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat. Si elle ne veut pas se contredire, elle ne doit pas repousser cette réserve dans un cas et l'adopter dans un autre. Affirmer ce principe ne signifiera pas que les Etats ne peuvent pas prendre des mesures de sécurité. Dans des circonstances critiques ou en temps de guerre, ils auront la possibilité d'interdire certaines régions aux membres des missions, sans limiter de façon draconienne leur liberté de déplacement.

49. M. TOUNKINE estime indispensable de faire le départ entre les problèmes relevant du droit international et les questions qui sont affaire de juridiction interne. La plupart des membres ont déjà fait valoir que les agents diplomatiques, s'ils jouissent de certains privilèges et de certaines immunités, ne se trouvent pas, pour autant, au-dessus des lois nationales — et, en l'espèce, les membres des missions ne peuvent avoir toute liberté de se déplacer quels que soient les lois et règlements de l'Etat accréditaire. M. Yokota a soutenu que les restrictions appliquées en Union soviétique au déplacement des membres des missions ne constituaient pas une pratique reconnue. Mais elle n'a pas besoin d'être reconnue. Un Etat est libre de prendre des mesures de ce genre, et beaucoup d'Etats l'ont fait.

50. Les observations de M. Khoman ne l'ont pas fait changer d'avis, et M. Tounkine persiste à penser que la Commission doit tenir compte des faits tout autant que des principes — qui ne sont jamais absolus.

51. Sir Gerald FITZMAURICE comprend parfaitement qu'il y ait, dans de nombreux pays, des zones interdites, par exemple, les régions frontalières; mais elles sont l'exception, et les diplomates étrangers peuvent aller et venir librement dans le reste du pays — c'est-à-dire la plus grande partie, et de loin. Cependant, les cas auxquels il pense — et ils ne se limitent pas à un seul pays — au lieu d'être l'exception, sont **devenus la règle**: la plus grande partie du pays, y compris même des régions situées au voisinage de la capitale, est interdite aux diplomates étrangers, qui, de ce fait, ne peuvent comprendre parfaitement le pays et ses habitants, ce que leur charge leur impose pourtant.

52. Il est exact, jusqu'à un certain point, que la Commission doit maintenir la distinction entre le droit international et le droit interne. Cependant, tout le droit international, de par sa nature même, limite la souveraineté nationale; un Etat qui reconnaît l'intérêt des relations diplomatiques, dans la mesure où il autorise un Etat étranger à établir une mission diplomatique sur son territoire, ne peut, sans se déjuger, édicter une règle qui rend à peu près impossible, par exemple, l'utilisation d'automobiles par les membres de la mission.

53. Sir Gerald n'insiste pas pour maintenir sa proposition sous sa forme actuelle, et accepterait n'importe laquelle des suggestions formulées par M. Ago, M. Amado ou M. Spiropoulos. Cependant, si le texte de ce dernier était adopté, il faudrait dire dans le commentaire que les zones interdites doivent être l'exception et non la règle.

54. M. SPIROPOULOS appelle l'attention de M. Khoman sur le fait que le problème actuellement débattu est tout à fait différent de celui qu'il a signalé. Pour l'article 12, la Commission a refusé d'adopter une disposition visant des situations critiques de caractère exceptionnel — mais que les gouvernements déterminent

des zones interdites, c'est là une pratique normale, reconnue.

55. M. YOKOTA, tout en admettant qu'en principe l'Etat accréditaire a le droit de réglementer le déplacement des étrangers sur son territoire, n'est absolument pas certain que cette règle s'applique également aux membres des missions diplomatiques. Si les agents diplomatiques peuvent toujours se déplacer librement hors de certaines zones interdites — et tel est bien le cas, à son avis — il ne pense pas que l'Etat accréditaire puisse brusquement promulguer une loi les privant de leurs droits en la matière.

56. La question de l'expropriation n'est pas sans analogie avec le point débattu. En principe, tout Etat a le droit de promulguer des lois lui permettant d'exproprier des biens étrangers, sous réserve d'une indemnisation. La Commission a cependant reconnu que ce droit ne pouvait s'appliquer aux locaux des missions étrangères, car la pratique en ce cas veut que l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire cherchent d'abord à régler la question d'un commun accord.

57. M. EL-ERIAN estime nécessaire de trouver un libellé qui concilierait deux principes : celui de la liberté de déplacement, pour permettre aux missions diplomatiques de s'acquitter de leur tâche — et il se félicite de ce que presque tous les membres de la Commission l'aient expressément reconnu — et celui du droit qu'a l'Etat accréditaire de protéger sa propre sécurité en établissant des zones interdites. La solution serait d'insérer l'amendement de M. Spiropoulos (par. 43 ci-dessus) dans le texte proposé par sir Gerald Fitzmaurice (par. 34 ci-dessus) ; toutefois, on pourrait ajouter, après les termes "la sécurité publique", les mots "et la législation de l'Etat accréditaire", pour prévoir les cas où certaines régions sont interdites aux étrangers pour des raisons religieuses.

58. Il estime également que le Comité de rédaction pourrait envisager de supprimer les mots "et de circulation" pour parler simplement de "la liberté de déplacement" (le droit de circuler librement), comme le fait la Déclaration universelle des droits de l'homme dans son article 13, paragraphe 1¹.

59. M. KHOMAN rappelle qu'un grand nombre de membres de la Commission se sont auparavant opposés à l'expression "la sécurité de l'Etat", estimant qu'on pouvait l'utiliser à toutes fins, ou peu s'en faut. Si l'on veut mentionner, comme M. El-Erian le suggère, la législation de l'Etat accréditaire, il n'est peut-être pas nécessaire de conserver le terme "sécurité" ; il suffirait, pour se conformer aux décisions antérieures de la Commission, d'indiquer dans le commentaire que, de l'avis de la Commission, cette législation s'entend également des lois destinées à protéger la sécurité de l'Etat contre une agression armée.

60. Le PRESIDENT rappelle que sir Gerald Fitzmaurice s'est déjà déclaré disposé à accepter l'amendement de M. Spiropoulos, à condition qu'une note explicative figure dans le commentaire.

61. Il suggère d'inviter le Rapporteur spécial à soumettre un texte révisé que la Commission examinerait à une de ses prochaines séances. A son avis, ce texte peut fort bien être combiné avec la phrase "l'Etat accréditaire accordera toutes les facilités nécessaires pour l'accomplissement du travail de la mission", dont la

plupart des membres ont estimé (398ème séance) qu'elle ne devait pas figurer dans l'article 16.

La suggestion du Président est adoptée.

DISCUSSION GÉNÉRALE SUR LA FORME DÉFINITIVE DU PROJET

62. Le PRESIDENT estime qu'avant de passer à l'examen de la sous-section B de la section II du projet (art. 17 à 26), il serait opportun de revenir sur un point qu'a déjà soulevé M. Spiropoulos, c'est-à-dire de décider si le projet, sous sa forme définitive, sera une convention, un code modèle, ou ce qu'il a appelé un "simple *restatement*" (392ème séance, par. 92).

63. En effet, de cette décision dépendra la méthode de travail et la teneur d'un grand nombre d'articles, notamment ceux de la sous-section B. Ainsi, par exemple, l'article 23, relatif aux franchises douanières, devrait nécessairement avoir une teneur différente dans le cas où la Commission déciderait de formuler exclusivement le droit existant sous forme d'un code et dans le cas où elle voudrait préparer un projet de convention. Dans ce dernier cas, en effet, elle pourrait aller au-delà du droit international en vigueur en proposant de codifier une pratique qui n'est pas encore du droit, mais qui est suffisamment généralisée, afin que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que les textes proposés par la Commission soient acceptés par les gouvernements.

64. Parlant en sa qualité de membre de la Commission, M. ZOUREK émet l'avis que seule une convention permettra à la Commission d'uniformiser la pratique et d'écarter par là les causes de friction entre Etats ; or, tel est précisément son objectif.

65. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, précise qu'il a préparé son projet en supposant qu'il constituerait la base d'un projet de convention, et cela non seulement pour la raison indiquée par M. Zourek, mais aussi parce que l'accord est déjà réalisé en bonne partie dans ce domaine particulier du droit international.

66. M. EL-ERIAN et M. SCALLE pensent, eux aussi, que la Commission doit s'efforcer d'établir un projet de convention et que, dans le cas des relations et immunités diplomatiques, cette forme répond davantage à la réalité que pour toute autre question inscrite à son programme.

67. Sir Gerald FITZMAURICE reconnaît que le projet actuel a autant de chances de devenir une convention que tout autre texte que présenterait la Commission, mais il se demande si un projet de convention est bien ce qui convient le mieux. Il est très peu probable que l'Assemblée générale approuve purement et simplement un projet de convention dans la forme où le lui soumettra la Commission et l'ouvre à la signature, ou qu'elle convoque une conférence spéciale pour l'examiner, comme elle l'a fait pour le projet d'articles relatifs au droit de la mer. Il est beaucoup plus vraisemblable qu'elle l'examinera elle-même et disposera, pour une étude approfondie, de beaucoup moins de temps que la Commission n'aura pu y consacrer ; or, toute modification apportée dans ces circonstances peut n'être pas la meilleure qui soit. En outre, même si l'Assemblée générale approuve la convention et l'ouvre à la signature, nul ne sait combien d'Etats la ratifieront — et des difficultés surgiront inévitablement entre ceux qui le feront et ceux qui ne le feront pas. Le problème des réserves se posera également. C'est pourquoi l'orateur n'est pas certain qu'une convention présente nécessairement plus d'intérêt qu'un code modèle, dont l'Assem-

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, première partie, Résolutions, p. 74.

blée générale pourrait simplement prendre acte, peut-être même en signifiant son approbation.

68. Il serait sage de ne pas prendre de décision définitive en la matière avant la prochaine session de la Commission. Si, d'après les observations qu'ils soumettront au sujet du projet actuel, on voit que la grande majorité des gouvernements sont disposés à adhérer à une convention qui reprendrait ce texte en substance, il faudra leur donner la possibilité de le faire, sir Gerald Fitzmaurice le reconnaît. Dans le cas contraire, il faudra examiner à nouveau la situation.

69. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, rappelle qu'à la huitième session de la Commission le rapport sur le droit des traités, établi par sir Gerald Fitzmaurice, a donné lieu à un débat analogue². Sir Gerald a fait valoir alors, en sa qualité de rapporteur spécial, que le projet d'articles figurant dans son rapport ne pourrait constituer la base d'un projet de convention que s'il était radicalement modifié; la Commission a donc décidé qu'elle n'essaierait pas de faire un projet de convention en la matière. Si elle s'était prononcée différemment, le Rapporteur spécial aurait été obligé de recommencer tout son travail.

70. M. Liang, pense, avec sir Gerald Fitzmaurice, qu'il n'est cependant pas urgent, en l'occurrence, de prendre une décision définitive. Toutefois, si l'on veut présenter les articles sous la forme d'un code, au sens où l'entend sir Gerald, ils devront certainement être revus.

71. M. AGO estime, comme sir Gerald Fitzmaurice et le Secrétaire de la Commission, qu'il ne faut prendre de décision définitive sur ce point qu'à la prochaine session.

72. Selon M. TOUNKINE, la Commission devrait, dès sa présente session, prendre au moins une décision provisoire pour être en mesure, lorsqu'elle soumettra son projet aux gouvernements, d'indiquer la forme que devrait avoir, à son avis, l'instrument définitif. Tout bien considéré, la question est d'importance, et il n'est pas sans intérêt non plus que la Commission sache exactement à quoi elle vise.

73. A son sens, il faut, toutes les fois que c'est possible, s'efforcer d'établir un projet de convention, et l'on a des raisons de croire qu'en l'occurrence la grande majorité des Etats accepteraient d'accéder à une convention. Si leurs observations donnent à penser le contraire, la Commission pourra toujours reprendre le problème à sa prochaine session.

74. Pour M. SPIROPOULOS, puisque le Rapporteur spécial a rédigé ses articles en pensant à un projet de convention, et puisque l'on en a déjà étudié la moitié, ou plus, dans cette perspective, la Commission n'a, en fait, d'autre solution que de continuer comme elle a commencé. Elle ne peut pas changer son fusil d'épaule en cours de route.

75. Après un nouvel échange de vues, le PRESIDENT propose que la Commission poursuive ses travaux en supposant que son projet deviendra la base d'un projet de convention, étant entendu que la question sera reprise, le cas échéant, à la prochaine session.

Il en est ainsi décidé.

SECTION II, SOUS-SECTION B

76. Le PRESIDENT rappelle que M. Bartos a suggéré (394ème séance, par. 27 et 28) que la Commission,

² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, vol. I, 368ème à 370ème séances.

avant d'aborder la sous-section B de la section du projet (art. 17 à 26), se prononce sur les catégories de personnes qui doivent être admises au bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques.

77. M. BARTOS précise que la Commission n'a, jusqu'ici, établi de distinction qu'entre le chef et les autres membres d'une mission. Il y a cependant beaucoup d'autres catégories à différencier. Tout d'abord, les collaborateurs techniques du chef de mission (attachés spéciaux), qui, en général, constituent une catégorie distincte. En second lieu, le personnel administratif, qui peut être ou non recruté sur place; dans certains pays, ces fonctionnaires sont admis au bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques uniquement dans l'exercice de leurs fonctions officielles, alors que, dans d'autres, ces privilèges et immunités leur sont accordés sans restriction. En troisième lieu, les domestiques, qui peuvent, eux aussi, être recrutés sur place ou venir de l'Etat accréditant. En quatrième lieu, les épouses et les familles; à cet égard, certains pays établissent une distinction entre les filles selon qu'elles sont mariées ou célibataires. En cinquième lieu, d'autres parents proches, à qui certains privilèges et immunités sont reconnus, par courtoisie, dans quelques pays comme la France, ou de droit, dans d'autres pays tels que les Etats-Unis d'Amérique. Enfin, il y a d'autres catégories particulières de moindre importance, par exemple celle des chapelains attachés à la personne de l'ambassadeur.

78. Si la Commission s'en tient à la vieille théorie de l'exterritorialité, ou même si elle accepte la doctrine moderne "du caractère représentatif", toutes les personnes appartenant à ces diverses catégories doivent être admises au bénéfice absolu des privilèges et immunités diplomatiques. En revanche, si elle se rallie à la théorie de "l'intérêt de la fonction", la situation se présente évidemment sous un jour différent.

La séance est levée à 13 h. 5.

401ème SEANCE

Mardi 21 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 17

1. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, présente l'article 17 de son projet (A/CN.4/91), dans lequel il propose de supprimer le membre de phrase "lui accordera toutes les facilités nécessaires pour l'exercice de ses fonctions", qui figure maintenant au paragraphe 1 de l'article 16.

2. M. Sandström a beaucoup hésité sur le point de savoir s'il fallait inclure une disposition aux termes de laquelle l'agent diplomatique ne pourrait être soumis à aucune mesure de contrainte, d'arrestation, d'extradition ou d'expulsion, inspirée de l'article 7 de la résolution adoptée en 1929 par l'Institut de droit interna-