

Document:-
A/CN.4/SR.1828

Compte rendu analytique de la 1828e séance

sujet:
**Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un
courrier diplomatique**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1984, vol. I

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

1828^e SÉANCE

Vendredi 25 mai 1984, à 10 h 5

Président : M. Sompong SUCHARITKUL

Présents : le chef Akinjide, M. Balanda, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Evensen, M. Jagota, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Njenga, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, sir Ian Sinclair, M. Thiam, M. Yankov.

Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (suite)
[A/CN.4/374 et Add.1 à 4¹, A/CN.4/379 et Add.1², A/CN.4/382³, A/CN.4/L.369, sect. E, ILC(XXXVI)/Conf.Room Doc.3]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL⁴(suite)

ARTICLE 24 (Exemption de la fouille corporelle, des droits de douane et de la visite douanière),

ARTICLE 25 (Exemption des impôts et taxes),

ARTICLE 26 (Exemption des prestations personnelles et services d'intérêt public),

ARTICLE 27 (Exemption de la législation sur la sécurité sociale),

ARTICLE 28 (Durée des privilèges et immunités) et

ARTICLE 29 (Renonciation à l'immunité)⁵ [suite]

1. M. OGISO déclare qu'ayant déjà exposé sa position sur le sujet (1825^e séance) il limitera ses observations d'ordre général au principe de la nécessité fonctionnelle, en mettant l'accent sur les besoins pratiques plutôt que sur les considérations théoriques.

2. En ce qui concerne le paragraphe 1 du projet d'article 24, M. Ogiso appuie la proposition tendant à supprimer la clause: «y compris l'examen de la personne effectuée à distance par des procédés électroniques ou mécaniques», qui irait beaucoup trop loin dans l'exemption du courrier diplomatique de toute inspection par de tels procédés. Quant au reste de l'article, il se demande même s'il faut garder le paragraphe 1 et s'associe par ailleurs aux mem-

bres qui ont suggéré de fusionner les paragraphes 2 et 3. Mais toutes ces questions sont essentiellement d'ordre rédactionnel.

3. Il conviendrait d'assouplir le libellé du projet d'article 25 afin de tenir compte des difficultés qui pourraient se présenter, notamment en ce qui concerne les impôts indirects, le courrier ne séjournant d'ordinaire que très peu de temps dans l'Etat de réception. La façon dont l'exemption de la taxe sur l'essence est appliquée dans de nombreux pays constitue un exemple intéressant. L'agent diplomatique ou consulaire acquitte le prix intégral de l'essence, y compris la taxe, et demande ensuite le remboursement de la taxe auprès des services compétents de l'Etat de réception. Il serait difficile d'appliquer cette procédure dans le cas du courrier diplomatique. D'ailleurs, le projet d'article 25, qui est rédigé dans des termes bien trop généraux, semble quasiment accorder aux courriers diplomatiques des exemptions fiscales plus importantes qu'aux agents diplomatiques. Il conviendrait d'atténuer la portée de l'exemption formulée en début d'article en ajoutant une locution comme «autant que possible» ou «dans la mesure du possible». Ainsi, l'article n'imposerait pas à l'Etat de réception une obligation inutilement difficile.

4. On notera, d'autre part, que l'article 25 et la plupart des articles suivants, à l'examen, sont rédigés dans des termes qui laissent entendre que le courrier est ressortissant de l'Etat d'envoi. Le courrier peut toutefois être choisi parmi les ressortissants de l'Etat de réception et être nommé avec l'assentiment de celui-ci. Il peut aussi être ressortissant de l'Etat d'envoi, mais résider en permanence dans l'Etat de réception. Normalement, un ressortissant de l'Etat de réception ou un étranger y résidant ne se voit pas accorder de privilèges fiscaux.

5. Quant au projet d'article 26, M. Ogiso reconnaît qu'il n'est peut-être pas indispensable et pourrait poser des difficultés, notamment dans le cas d'un courrier ressortissant de l'Etat de réception ou y résidant. Si le Rapporteur spécial juge indispensable de garder cet article, on pourrait peut-être préciser à la fin «pendant qu'il (le courrier) exerce ses fonctions», ce qui éviterait des difficultés lorsqu'il s'agit d'un courrier qui est ressortissant de l'Etat de réception ou qui réside dans cet Etat à titre permanent.

6. L'exemption de la législation sur la sécurité sociale, prévue dans le projet d'article 27, est d'une application très limitée dans le cas du courrier diplomatique. Elle créerait, en outre, d'inutiles difficultés en ce qui concerne le personnel local des missions qui, pour des raisons de compétence linguistique, comprend souvent des ressortissants de l'Etat de réception ou des ressortissants de l'Etat d'envoi résidant en permanence dans l'Etat de réception.

7. Le problème qui se pose en ce qui concerne le personnel local se pose aussi eu égard à la durée des privilèges et immunités, qui fait l'objet du projet d'article 28: le paragraphe 1 de cet article sera en effet sans objet si le courrier est un ressortissant de l'Etat de réception ou un ressortissant de l'Etat d'envoi résidant déjà dans l'Etat de réception.

8. Il conviendrait, dans le projet d'article 29, qui traite de la renonciation à l'immunité, de supprimer la seconde phrase du paragraphe 1. La référence au «membre habilité» de la mission diplomatique, du poste consulaire ou de

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1984*, vol. II (1^{re} partie).

³ *Idem*.

⁴ Les textes des projets d'articles examinés par la Commission à ses précédentes sessions sont reproduits comme suit:

Art. 1 à 8 et commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-cinquième session: *Annuaire... 1983*, vol. II (2^e partie), p. 57.

Art. 9 à 14, renvoyés au Comité de rédaction à la trente-quatrième session de la Commission: *ibid.*, p. 49, notes 189 à 194.

Art. 15 à 19, renvoyés au Comité de rédaction à la trente-cinquième session de la Commission: *ibid.*, p. 52, notes 202 à 206.

⁵ Pour les textes, voir 1826^e séance, par. 1.

la délégation, qui peut autoriser la renonciation à l'immunité, prête tout particulièrement à confusion. La personne habilitée à renoncer à l'immunité doit être déterminée exclusivement par référence aux lois et règlements de l'Etat d'envoi. La suppression de la seconde phrase aurait pour effet de faire jouer le droit interne de l'Etat d'envoi.

9. Quant au paragraphe 2, il conviendrait d'ajouter à la fin les mots «et formulée par écrit». Le libellé «la renonciation doit toujours être expresse» est calqué sur celui du paragraphe 2 de l'article 32 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, mais la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires précise, au paragraphe 2 de son article 45, que la renonciation doit «être communiquée par écrit à l'Etat de résidence» — obligation qui permet de prévenir tous différends sur la question de savoir si une renonciation a été effectivement expresse.

10. Les paragraphes 3, 4 et 5 traitent de l'immunité de juridiction civile et, à ce propos, M. Ogiso tient à rappeler l'opinion qu'il a déjà exprimée lors de l'examen du projet d'article 23 (Immunité de juridiction). Du point de vue de la nécessité fonctionnelle, il suffit de prévoir que le courrier jouit de l'immunité d'arrestation et de détention afin de ne pas être empêché de transporter la valise diplomatique à destination. Vu la brièveté du séjour du courrier dans l'Etat de réception, une immunité plus étendue ne s'impose pas dans la pratique.

11. L'immunité de juridiction reconnue au personnel diplomatique et consulaire est conforme à une pratique bien établie. A l'appui de toute revendication d'immunité pour ce personnel, on peut aussi invoquer une jurisprudence abondante devant le ministère de la justice ou toute autre autorité compétente de l'Etat de réception. Il n'existe, par contre, aucune pratique établie ni aucune jurisprudence homogène qui puissent être invoquées à l'appui d'une telle revendication dans le cas du courrier diplomatique. Il serait donc préférable de laisser la question de l'immunité de juridiction hors du champ du projet à l'examen. Cela ne présenterait aucun inconvénient, car la question ne s'est jamais véritablement posée dans le cas du courrier. En revanche, le projet d'article 23, s'il était maintenu, pourrait empêcher un certain nombre de pays d'adhérer à la future convention.

12. M. CALERO RODRIGUES dit que le débat révèle un partage d'opinion qui n'est pas sans rappeler le manque d'unanimité dont les gouvernements ont fait preuve dans leurs observations, avant que l'Assemblée générale ne prenne la décision d'inviter la Commission à examiner le sujet à l'étude. Certains gouvernements ont jugé l'exercice utile; d'autres ont fait état de réserves, d'autres encore ont estimé que l'étude du sujet irait à l'encontre du but recherché et pourrait même nuire à l'application des dispositions relatives au courrier diplomatique contenues dans les quatre conventions de codification. La décision a néanmoins été prise d'élaborer un projet d'articles en la matière, avec un triple objet: premièrement, regrouper les dispositions des conventions de codification qui traitent du courrier; deuxièmement, unifier les règles de manière à assurer le même traitement à tous les courriers diplomatiques; et, troisièmement, élaborer des règles destinées à résoudre les problèmes d'ordre pratique que les dispositions existantes

ne prévoient pas. C'est sur cette base que la Commission devrait poursuivre ses travaux sur le sujet.

13. M. Calero Rodrigues est d'accord avec un certain nombre de membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui pour considérer que la question primordiale est celle de la valise diplomatique. Il n'en demeure pas moins qu'il est important de protéger le courrier et de lui offrir certaines garanties minimales. Normalement la vie du courrier est relativement facile, mais des difficultés risquent de surgir durant le voyage et même à destination. Il est donc nécessaire d'obtenir des garanties appropriées de la part de l'Etat de réception et de l'Etat de transit. Si le Rapporteur spécial donne parfois l'impression de proposer une protection par trop étendue du courrier, c'est là plus une impression qu'une réalité. Lorsqu'il s'est agi de prévoir dans le détail les privilèges et immunités, il a fallu proposer des solutions dans chaque cas et le Rapporteur spécial n'a pas élargi à l'excès la portée de ces privilèges et immunités; ce qu'il a proposé est le maximum. La preuve en est que, durant le débat, personne n'a proposé d'autres privilèges et immunités. Par contre, il a été suggéré d'en réduire le nombre et M. Calero Rodrigues lui-même pourrait souscrire à certaines réductions mineures. Sa propre approche est essentiellement pratique. La Commission devrait chercher à assurer au courrier la seule protection requise pour l'accomplissement de ses fonctions, sans imposer de charge superflue à l'Etat de réception ou à l'Etat de transit.

14. S'agissant du projet d'article 24, M. Calero Rodrigues appuie la proposition tendant à supprimer au paragraphe 1 la clause: «y compris l'examen de la personne effectué à distance par des procédés électroniques ou mécaniques». La présence de cette clause dans le projet d'article 36 (Inviolabilité de la valise diplomatique) [v. 1844^e séance, par. 21] est justifiée parce qu'en l'espèce l'utilisation de procédés élaborés risquerait de porter atteinte au caractère confidentiel du contenu de la valise. Un tel risque n'existe toutefois pas dans la situation envisagée au paragraphe 1 du projet d'article 24, où seule la personne du courrier est en cause. Quant aux paragraphes 2 et 3, M. Calero Rodrigues appuie les suggestions de M. Laclleta Muñoz (1827^e séance) et d'autres membres, qui tendent à simplifier le libellé.

15. Il conviendrait de restreindre la portée du projet d'article 25, en précisant que l'exemption des impôts et taxes s'applique à ceux dont le courrier pourrait être redevable pour ses activités officielles. Le texte actuel pourrait en effet être interprété comme signifiant que le courrier est exempt de tous impôts et taxes. Or il n'y a évidemment aucune raison d'exempter le courrier d'impôts sur des gains dérivés d'activités n'ayant aucun lien avec ses fonctions de courrier.

16. A la différence de certains membres, M. Calero Rodrigues juge le projet d'article 26 indispensable, quand bien même les occasions de l'appliquer pourraient ne pas être fréquentes. Par exemple, dans une situation d'urgence résultant d'une catastrophe naturelle, la législation locale pourrait astreindre tout le monde à participer aux opérations de secours aux sinistrés et cette obligation risquerait de gêner le courrier dans l'accomplissement de ses fonctions, s'il n'était expressément exempt de tels services. En revanche, aucune situation n'est susceptible d'exiger l'ap-

plication des dispositions du projet d'article 27, qui pourrait être supprimé sans inconvénient.

17. Quant au projet d'article 28, diverses suggestions utiles ont été faites pour en rendre les dispositions plus claires. Le commencement et la fin des privilèges et immunités devraient être rattachés au commencement et à la fin des fonctions du courrier diplomatique, qui font l'objet des projets d'articles 12 et 13. Il faut par ailleurs tenir compte des cas où la personne désignée comme courrier se trouve déjà sur le territoire de l'Etat de réception, une éventualité qui n'est pas prise en considération au paragraphe 1 («dès qu'il pénètre sur le territoire...»).

18. En ce qui concerne le projet d'article 29, M. Calero Rodrigues souscrit à la proposition de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1 et propose, par ailleurs, de remédier à une lacune de cet article. Le paragraphe 5, relatif à la non-renonciation à l'immunité en matière civile, indique que l'Etat d'envoi doit en pareil cas «tout mettre en œuvre pour régler l'affaire équitablement». Il conviendrait de consacrer une disposition parallèle à la non-renonciation à l'immunité du courrier diplomatique à l'égard d'une action pénale, l'Etat d'envoi ayant en pareil cas l'obligation de faire poursuivre le courrier et de le faire juger par ses propres tribunaux.

19. M. NI dit que les projets d'article doivent être placés dans un ordre logique, pour que leur contenu et leur signification soient bien mis en évidence. Dans les conventions de codification, les exemptions visées par les projets d'articles à l'examen portent successivement sur la sécurité sociale, les impôts et taxes, les prestations personnelles et services d'intérêt public, et les droits de douane et visites douanières. Dans la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, l'ordre est cependant légèrement différent. Mais, c'est avec raison que le Rapporteur spécial a interverti la première et la dernière catégories d'exemptions. En effet, la spécificité des fonctions du courrier diplomatique tient notamment au fait qu'il se déplace souvent d'un pays à l'autre. Dans l'exercice des fonctions du courrier, ce sont donc les questions d'exemption des droits de douane et de la visite douanière qui se posent en premier lorsque celui-ci pénètre sur le territoire de l'Etat de réception ou d'un Etat de transit. Quant aux questions d'exemption des impôts et taxes, des prestations personnelles et services d'intérêt public ainsi que du paiement des cotisations à la sécurité sociale, elles ne présentent pas beaucoup d'importance pour le courrier diplomatique et ne se posent d'ailleurs que rarement. En modifiant l'ordre suivi dans les quatre conventions de codification, le Rapporteur spécial a donc tenu compte de la réalité de la situation.

20. En ce qui concerne la renonciation à l'immunité, dont traite le projet d'article 29, M. Ni note que les articles correspondants des quatre conventions de codification ont essentiellement trait à l'immunité de la juridiction et des procédures judiciaires. Dans ces conventions, à l'exception de la Convention sur les missions spéciales qui est un peu différente, l'article sur la renonciation à l'immunité fait suite à l'article sur l'immunité de juridiction. Dans son quatrième rapport (A/CN.4/374 et Add.1 à 4, par. 192), le Rapporteur spécial a souligné que la renonciation à l'immunité de juridiction procédait de cette conception fondamentale que l'immunité est la conséquence du principe de

la souveraineté et de l'égalité souveraine des Etats. Il est donc logique de placer l'article sur la renonciation à l'immunité aussitôt après l'article sur l'immunité de juridiction comme cela a été fait, par exemple, dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

21. Dans ce même rapport (*ibid.*, par. 190), le Rapporteur spécial soutient que la renonciation à l'immunité de juridiction peut être considérée comme une forme de suspension ou d'extinction des immunités diplomatiques, si bien que l'article sur la renonciation à l'immunité devrait figurer après le projet d'article 28 relatif à la durée des privilèges et immunités. Pour M. Ni, cet ordre est contestable. Comme la renonciation à l'immunité a une signification et des effets juridiques propres et comme elle ne se rattache pas à la question du début et de la fin de la durée des privilèges et immunités, puisqu'on peut renoncer aux immunités dès le début, la question de la suspension ou de l'extinction ne se pose pas dans ce cas. En conséquence, M. Ni propose de placer le projet d'article 29 immédiatement après le projet d'article 23, relatif à l'immunité de juridiction, comme c'est le cas dans les conventions de codification, afin que la renonciation ne soit pas considérée comme un simple cas particulier de la question plus générale de l'extinction des immunités.

22. Passant au contenu des articles à l'examen, M. Ni fait d'abord observer que la notion d'exemption de la fouille corporelle, visée au paragraphe 1 du projet d'article 24, peut être considérée comme étant déjà contenue à l'article 20, lequel concerne l'inviolabilité de la personne du courrier diplomatique. Etant donné que les cas de détournement d'aéronefs et de contrebande sont de plus en plus graves, l'exemption de l'examen effectué à distance par des procédés électroniques va à l'encontre des exigences de la sécurité des voyages internationaux. En outre, un tel examen n'implique aucun contact avec la personne du courrier diplomatique et ne lui porte pas atteinte dans l'exercice de ses fonctions. En conséquence, M. Ni estime qu'il n'est pas possible ni nécessaire de mettre exagérément l'accent sur le caractère confidentiel des fonctions officielles du courrier diplomatique, ce qui obligerait à s'écarter des conventions de codification et à formuler des articles allant plus loin dans les immunités qu'ils consacrent.

23. Dans le projet d'article 25, le Rapporteur spécial énonce le principe de l'exemption des impôts et taxes, nationaux, régionaux ou communaux, compte tenu de la spécificité des fonctions officielles du courrier diplomatique, de la brièveté de son séjour dans l'Etat de réception ou de transit et de l'importance limitée des relations contractuelles ou autres qu'il peut engager concernant des droits de propriété. Il ne retient que deux des six exceptions prévues dans les articles correspondants des quatre conventions de codification. Cela paraît raisonnable à première vue, mais dans les cas ne tombant pas sous le coup de ces deux exceptions, la question se pose de savoir si le courrier diplomatique jouit de davantage de privilèges que l'agent diplomatique. C'est pourquoi M. Ni estime que les six exceptions devraient toutes être énumérées dans le projet d'article 25. Cette solution n'est pas parfaite mais elle est plus sûre. Tel qu'il est formulé, le projet d'article 25 semble signifier que le courrier diplomatique est exempt d'impôts dans son propre pays, ce qui manifestement appelle une clarification.

24. Quant aux projets d'articles 26 et 27, il est fort peu probable que le courrier soit contraint de fournir des prestations personnelles ou des services d'intérêt public ou de payer des cotisations de sécurité sociale. Compte tenu de la spécificité des fonctions du courrier diplomatique, il n'est pas nécessaire d'élaborer des articles correspondant à ceux que contiennent les conventions de codification en la matière. M. Ni considère que ces deux projets d'articles devraient être supprimés et que, si la Commission juge qu'il vaut mieux les maintenir, ils devraient être fusionnés en un seul article.

25. Le contenu du projet d'article 28, relatif à la durée des privilèges et immunités, est semblable à celui des articles correspondants des quatre conventions de codification. Toutefois, le paragraphe 1 ne prévoit pas le cas du courrier diplomatique qui se trouve déjà dans l'Etat de transit ou de réception; comme ce cas peut fort bien se présenter, M. Ni suggère d'ajouter la phrase suivante à la fin de ce paragraphe:

«Dans le cas où le courrier diplomatique se trouve déjà dans l'Etat de réception ou dans l'Etat de transit, les privilèges ou immunités dont il jouit en tant que courrier diplomatique commencent lorsque sa nomination est communiquée aux autorités compétentes de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit.»

D'autre part, les Conventions de Vienne de 1961 et 1963 et la Convention sur les missions spéciales contiennent une disposition selon laquelle, en cas de conflit armé, les privilèges et immunités sont maintenus jusqu'au départ de leurs bénéficiaires ou jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable accordé pour quitter le pays. Compte tenu de la tension internationale et de la fréquence des conflits armés, M. Ni suggère d'introduire une telle disposition dans le paragraphe 2 du projet d'article 28, afin de mieux protéger le courrier diplomatique.

26. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial a rappelé, à propos du projet d'article 29 concernant la renonciation à l'immunité (*ibid.*, par. 192), que le préambule de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques dispose que

[...] le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des Etats,

C'est donc à l'Etat d'envoi qu'il appartient de renoncer à l'immunité. Les conventions de codification se bornent à consacrer ce droit, sans préciser quels sont les organes de l'Etat d'envoi qui sont compétents à cet effet. Le Rapporteur spécial a souligné (*ibid.*, par. 194) que la pratique des Etats et la doctrine varient encore sur le point de savoir quels sont ces organes. Cette question devrait être examinée sous l'angle des lois et des règles de procédure de l'Etat de transit et de l'Etat de réception. Compte tenu de la spécificité des fonctions du courrier diplomatique, il semble nécessaire de préciser, au paragraphe 1, quelles autorités peuvent exercer le droit de renoncer à l'immunité. En ce qui concerne le paragraphe 4, selon lequel la renonciation à l'immunité de juridiction aux fins d'une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, M. Ni souligne que son contenu a son équivalent dans les quatre conventions de codification et qu'il est conforme au

droit interne de beaucoup de pays. Quant au paragraphe 5, il est repris du paragraphe 5 de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats, disposition qui n'a pas son pendant dans les autres conventions de codification. Une telle disposition est digne d'intérêt, mais il serait difficile de l'appliquer strictement. Elle appelle donc plus ample examen.

27. M. DÍAZ GONZÁLEZ rappelle que l'Assemblée générale a prié la Commission d'étudier, selon une méthode pragmatique, les privilèges et immunités qui devraient être accordés au courrier diplomatique pour lui permettre de s'acquitter dûment de ses fonctions officielles. Or, la Commission donne l'impression de s'écarter parfois de cette méthode pragmatique. Elle semble partir de l'idée que le courrier diplomatique est assimilable à un agent diplomatique et elle a tendance à accorder au premier les mêmes privilèges et immunités qu'au second. C'est oublier que la question du statut du courrier diplomatique est dominée par deux considérations, à savoir la nature de ses fonctions et leur caractère temporaire. Deux tendances se dégagent du débat. Quelques membres voient dans le courrier diplomatique un super-diplomate, tandis que d'autres estiment que les conventions existantes suffisent à garantir la libre circulation du courrier diplomatique et qu'en conséquence un minimum de règles sont nécessaires pour assurer sa protection. Comme M. Díaz González se range parmi les membres de la seconde catégorie, il n'entend pas formuler d'observations particulières sur les articles à l'examen. Le débat a amplement montré qu'il convient de réduire au minimum les privilèges et immunités à reconnaître au courrier diplomatique, compte tenu de la spécificité de ses fonctions et notamment de leur courte durée. En tout cas, il ne faudrait pas aller jusqu'à lui accorder des privilèges et immunités dont l'agent diplomatique lui-même ne jouit pas.

28. Le projet d'article 29 appelle cependant une brève observation. Aux termes de la première phrase du paragraphe 1, c'est l'Etat d'envoi qui est compétent pour renoncer à l'immunité de juridiction du courrier diplomatique. Comme c'est l'Etat d'envoi qui se voit accorder cette immunité en la personne de son courrier diplomatique, il est normal que ce soit lui qui puisse autoriser la renonciation à cette immunité. Quant à la personne qui peut communiquer cette renonciation aux autorités de l'Etat de transit ou de l'Etat de réception, c'est évidemment le chef de la mission, quel que soit son rang. A cet égard, la seconde phrase du paragraphe 1 de l'article 29 paraît superflue et pourrait être supprimée. Toute disposition qui s'écarterait du paragraphe 1 de l'article 41 de la Convention sur les missions spéciales et du paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats ne pourrait d'ailleurs que soulever des difficultés d'interprétation.

29. Enfin, pour tous les sujets actuellement à l'étude, il importe que la Commission se prononce sur le fond de chacun des projets d'articles avant de les renvoyer au Comité de rédaction. Depuis quelque temps, la pratique s'est instaurée de renvoyer les projets d'articles au Comité de rédaction sans lui donner de directives quant à la façon dont ils doivent être remaniés pour tenir compte des débats de la Commission. La Commission ne doit pas obliger le Comité de rédaction à réexaminer au fond les articles qui

lui sont renvoyés pour savoir comment les reformuler, et même pour déterminer si certaines dispositions doivent être supprimées ou remplacées par d'autres. Si le Comité de rédaction est contraint d'examiner au fond les projets d'articles, la Commission devra faire de même lorsqu'ils lui reviendront du Comité.

30. Le PRÉSIDENT rassure M. Díaz González en disant qu'en fin de compte c'est la Commission qui décide d'adopter ou non les projets d'articles. Selon la pratique suivie jusqu'à présent, les membres procèdent d'abord à un échange de vues préliminaire puis le Rapporteur spécial résume le débat et apporte aux articles les modifications qu'il juge nécessaires. Les projets d'articles sont ensuite renvoyés au Comité de rédaction avec les observations formulées en plénière, dont il doit, bien entendu, tenir compte. Ce n'est que lorsque les projets d'articles reviennent du Comité de rédaction que la Commission prend une décision.

31. M. NJENGA constate que le Rapporteur spécial a reconnu, dès le départ, qu'il s'est engagé sur la voie du développement progressif du droit international. Ainsi qu'il ressort de son quatrième rapport (A/CN.4/374 et Add.1 à 4, par. 149), le Rapporteur spécial a abordé le sujet du courrier diplomatique dans sa juste perspective. Le fondement des privilèges et immunités accordés au courrier diplomatique est la nécessité de garantir la transmission sûre, rapide et sans entrave des communications officielles et confidentielles. Ces privilèges et immunités doivent donc être considérés comme une nécessité fonctionnelle, et non pas comme une extension nouvelle et injustifiée des exemptions de la juridiction locale, qui seraient accordées à un nombre toujours plus grand de privilégiés. Certes, la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques a eu pour effet de donner le caractère de règles de droit international à ce qui était autrefois des privilèges accordés aux missions diplomatiques et à leur personnel par pure courtoisie et sous condition de réciprocité. Cependant, la réciprocité reste le fondement de ces privilèges et immunités, comme l'a bien souligné un éditorial du *Times* de Londres en date du 16 mai 1984. Aussi bien pour les maximalistes que pour les minimalistes, il est d'ailleurs apaisant de considérer que, s'agissant des courriers diplomatiques, tous les Etats sont non seulement Etats d'envoi mais aussi Etats de réception et éventuellement Etats de transit.

32. En outre, il est généralement admis que les privilèges et immunités ne sont pas accordés à l'avantage personnel du courrier lui-même mais dans l'intérêt de l'Etat d'envoi; à cet égard, le Rapporteur spécial a pris comme modèle les privilèges et immunités étendus au personnel administratif et technique de la mission diplomatique. Il importe de ne pas idéaliser le rôle du courrier diplomatique, qui a été qualifié aussi bien de Mercure que de météore, mais il ne faut pas non plus en minimiser l'importance à une époque où le progrès technologique a si bien développé l'art de fureter dans les affaires d'autrui que les sceaux et codes officiels prêtent parfois à sourire.

33. C'est compte tenu de ces considérations que M. Njenga se propose de formuler des observations sur les projets d'articles, en commençant par le projet d'article 24. Le Rapporteur spécial a fourni une abondante documentation sur la pratique des Etats en rapport avec l'article 36

de la Convention de Vienne de 1961 et les articles correspondants des trois autres conventions de codification du droit diplomatique. Il y avait donc de bonnes raisons de prévoir des dispositions du même genre sur le courrier diplomatique; elles se trouvent aux paragraphes 2 et 3 du projet d'article 24. Toutefois, elles se distinguent essentiellement de celles de la Convention de Vienne de 1961 par le fait que, d'après le paragraphe 1, l'exemption de la fouille corporelle dont bénéficie le courrier diplomatique s'étend à l'examen de la personne «effectué à distance par des procédés électroniques ou mécaniques». C'est évidemment pour lutter contre les détournements d'aéronefs qu'on s'est mis à soumettre les passagers des avions et leurs effets personnels à des inspections effectuées par des procédés électroniques, mais le fait que les agents diplomatiques, quel que soit leur rang, se soumettent à ces inspections dans l'intérêt général de la sécurité des voyages aériens ne signifie pas que ces inspections ne constituent pas une atteinte à l'immunité accordée par la Convention de Vienne de 1961. A ce propos, M. Njenga rappelle qu'à une récente réunion du Conseil des ministres de l'OUA, quelques ministres qui avaient refusé de se soumettre à un examen électronique se sont vu refuser l'accès aux salles de conférence jusqu'à ce que le Ministre des affaires étrangères de l'Etat hôte intervienne. Celui-ci a ensuite présenté ses excuses pour l'incident et s'est engagé à veiller à ce qu'il ne se répète pas.

34. Ce problème est donc bien réel et il met en cause non seulement la personne qui voyage mais aussi ses bagages personnels. Comme M. Ouchakov l'a fait observer (1827^e séance), il se peut même que la valise soit attachée au poignet du courrier diplomatique et que son contenu soit alors photographié par des procédés électroniques très perfectionnés. Toutes ces raisons militent en faveur du paragraphe 1 du projet d'article 24, dans lequel il devrait être fait mention du caractère officiel des objets transportés par le courrier diplomatique.

35. A propos du projet d'article 25, le Rapporteur spécial considère dans son quatrième rapport (A/CN.4/374 et Add.1 à 4, par. 168) qu'en matière d'exemptions fiscales le courrier diplomatique ne devrait pas être placé dans une situation moins favorable que les membres d'une mission diplomatique. Or, dans sa rédaction actuelle, cet article fait la part plus belle au courrier diplomatique puisqu'il ne contient que deux des six exceptions prévues par la Convention de Vienne de 1961. Pour M. Njenga, les six exemptions devraient toutes s'appliquer *mutatis mutandis* au courrier diplomatique. Le fait que le courrier ne séjourne que brièvement sur le territoire de l'Etat de réception ou de transit ainsi que la nature de ses fonctions ne justifient certes pas une exemption des impôts et taxes réels. Il faudrait donc modifier le projet d'article 25 en conséquence.

36. La raison d'être du projet d'article 26, qui est calqué sur l'article 35 de la Convention de Vienne de 1961, est énoncée de façon convaincante dans le quatrième rapport (*ibid.*, par. 173, 2^e phrase), et puisque les exigences éventuelles en matière de prestations personnelles et de services d'intérêt public entraveraient sérieusement l'accomplissement des fonctions du courrier, M. Njenga souscrit sans réserve aux termes de ce projet d'article.

37. Bien que le projet d'article 27 ne soulève pour lui aucune difficulté, M. Njenga estime qu'on pourrait en faire

l'économie: il est en effet assez difficile d'imaginer qu'un Etat essaie d'imposer sa législation sur la sécurité sociale aux oiseaux de passage que sont les courriers diplomatiques.

38. M. Njenga accepte sans réserve le projet d'article 28, à propos duquel le Rapporteur spécial a fait une excellente analyse de l'évolution des règles énoncées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 39 de la Convention de Vienne de 1961 (*ibid.*, par. 187). En particulier, la clause de sauvegarde concernant les actes accomplis par le courrier dans l'exercice de ses fonctions officielles est entièrement justifiée.

39. Le projet d'article 29 soulève trois questions: *a)* qui a qualité pour renoncer à l'immunité? *b)* quelles doivent être les modalités de la renonciation? *c)* quelle est la portée de la renonciation? La réponse à la première question est claire: dès lors que les immunités sont accordées à l'Etat et non au courrier et qu'elles sont un attribut de la souveraineté de l'Etat, seul l'Etat d'envoi peut y renoncer. En outre, la communication de la renonciation aux autorités de l'Etat de réception ou de transit relève exclusivement de la compétence de l'Etat d'envoi, et M. Njenga ne voit donc pas l'utilité de maintenir la deuxième phrase du paragraphe 1 du projet d'article.

40. En ce qui concerne la deuxième question, c'est-à-dire celle des modalités de la renonciation, en pratique et aux termes des quatre conventions de codification, la renonciation doit normalement être expresse, mais il existe aussi une pratique généralement reconnue de renonciation implicite dont tient compte le paragraphe 3 du projet d'article 29. Il faudrait donc, par souci d'exactitude, modifier en conséquence le paragraphe 2 du projet d'article.

41. Quant à la portée de la renonciation, il n'est que juste que, dans le cas de l'immunité de la juridiction civile et administrative, l'Etat ne soit pas soumis à des mesures d'exécution forcée simplement pour avoir accepté la juridiction d'un autre Etat souverain. Mais la renonciation à l'immunité de la juridiction pénale est une tout autre affaire. Pour des raisons évidentes, il est très rare qu'un Etat renonce à l'immunité diplomatique, même pour des infractions pénales, mais une fois qu'il a, de son plein gré, décidé de le faire, il doit en accepter les conséquences car, ce faisant, il a certainement considéré qu'il existait des présomptions sérieuses. M. Njenga peut donc difficilement souscrire à l'opinion exprimée par le Rapporteur spécial, selon laquelle, quand bien même il y aurait eu renonciation à l'immunité de la juridiction pénale, un jugement ordonnant l'arrestation, la détention ou d'autres mesures portant atteinte à l'inviolabilité d'un membre d'une mission diplomatique ne saurait être suivi d'exécution (*ibid.*, par. 205). M. Njenga souhaiterait que le Rapporteur spécial donne quelques éclaircissements à ce sujet.

42. M. MAHIOU note que l'optique adoptée par le Rapporteur spécial à l'égard des projets d'articles 24 à 29 témoigne de son souci de trouver un équilibre entre, d'une part, les privilèges et immunités nécessaires à la liberté de communication du courrier diplomatique et, de l'autre, les intérêts de l'Etat de réception et de l'Etat de transit. Les opinions divergent à la Commission sur la question de savoir si cet équilibre — quantitatif, puisqu'il concerne le nombre des articles à incorporer dans le projet d'articles, et

qualitatif, puisqu'il touche à la portée des exemptions, des immunités et des privilèges à octroyer — a toujours été atteint. C'est ainsi que des positions minimalistes, maximalistes et intermédiaires se sont dégagées. Pour sa part, M. Mahiou serait dans certains cas minimaliste, souhaitant simplifier, voire supprimer, certaines dispositions et, dans d'autres cas, maximaliste, voulant préciser d'autres dispositions. En tout état de cause, son analyse se fonde sur les nécessités fonctionnelles qui s'attachent à la mission du courrier diplomatique et sur la comparaison — par analogie et non par assimilation — avec les autres conventions de codification de droit diplomatique. Elle procède aussi de l'idée qu'il faut éviter d'exagérer ou de minimiser les difficultés du courrier diplomatique et les risques auxquels l'Etat de réception et l'Etat de transit seraient exposés.

43. Le paragraphe 1 du projet d'article 24 soulève un problème. En effet, il semble parfois aller au-delà des dispositions correspondantes des conventions de codification et accorder des privilèges excessifs au courrier diplomatique, plus particulièrement en matière d'exemption de l'examen de la personne effectué à distance par des procédés électroniques ou mécaniques. Si le courrier diplomatique et la valise diplomatique constituent deux éléments distincts, le problème semble être facile à résoudre: même si le courrier n'est pas exempt de la fouille corporelle, la valise diplomatique ne sera pas soumise à inspection et son caractère confidentiel sera sauvegardé. Mais il semble qu'il soit parfois difficile d'établir cette distinction entre le courrier et la valise. Le courrier lui-même pourrait être soumis à la fouille corporelle, mais les procédés électroniques ou mécaniques ultramodernes utilisés actuellement permettent d'inventorier le contenu de la valise diplomatique, voire de le connaître très précisément. Les cas où la personne du courrier diplomatique et la valise diplomatique sont indissociables méritent plus ample réflexion. A cet égard, la Commission doit donner des directives claires au Comité de rédaction. Quant aux paragraphes 2 et 3 du projet d'article 24, M. Mahiou les juge acceptables, avec peut-être quelques petites modifications de forme, qu'il proposera au Comité de rédaction.

44. Le projet d'article 25 ne pose, sur le plan théorique, aucune difficulté. Le courrier diplomatique doit être exempt des impôts et taxes dont sont exempts les membres du personnel diplomatique, y compris le personnel administratif et technique des missions. Mais, sur le plan pratique, on voit mal comment, en raison de la brièveté de son séjour dans l'Etat de réception ou l'Etat de transit, le courrier peut y être assujéti à des impôts ou taxes. Certes, il y a des impôts qui sont payables immédiatement, comme les taxes locales perçues par la ville et l'Etat de New York sur les chambres d'hôtel par exemple, dont les agents diplomatiques, même de passage à New York, sont exonérés. Il serait souhaitable que le courrier diplomatique soit lui aussi exonéré des taxes de ce genre. Mais le projet d'article 25, tel qu'il est libellé, semble introduire une exemption générale, absolue, pour tous les courriers diplomatiques en toute circonstance et dans tous les pays, même s'il est ressortissant de l'Etat de réception ou de transit. Il faudrait donc préciser, dans cet article, que l'exemption des impôts et taxes ne concerne que les activités accomplies par le courrier diplomatique dans l'exercice de ses fonctions officielles dans l'Etat de réception ou l'Etat de transit, et qu'elle

ne concerne pas les taxes et autres droits payables au titre d'activités étrangères à ses fonctions officielles et qu'il pourrait exercer dans ces Etats.

45. La disposition du projet d'article 26 n'est pas inutile, mais elle ne justifie par un article distinct. Elle pourrait faire l'objet d'un paragraphe supplémentaire du projet d'article 25.

46. En revanche, M. Mahiou doute de l'utilité du projet d'article 27. En effet, il est difficile de voir comment, étant donné la durée limitée des fonctions qu'il exerce dans l'Etat de réception et dans l'Etat de transit, le courrier diplomatique pourra être soumis à la législation sur la sécurité sociale. La disposition de ce projet d'article semble être une précaution excessive et n'aura sans doute pas l'occasion d'être appliquée.

47. Le projet d'article 28 est acceptable, sous réserve de quelques précisions. Le paragraphe 1 devrait indiquer avec précision quand commencent les fonctions du courrier, car elles ne commencent pas nécessairement au moment où le courrier diplomatique pénètre sur le territoire de l'Etat de transit ou de l'Etat de réception. Le courrier peut, en effet, quitter le territoire de l'Etat de réception avec une autre valise diplomatique, et un membre d'une mission diplomatique, d'un poste consulaire ou d'une mission spéciale peut être chargé de convoyer une valise diplomatique vers l'Etat d'envoi. En pareils cas, les fonctions du courrier commencent lorsqu'il quitte l'Etat de réception ou l'Etat de transit, et non pas lorsqu'il pénètre sur le territoire de ces Etats. Le paragraphe 2 est satisfaisant, surtout dans la mesure où il prévoit que l'immunité du courrier diplomatique subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions officielles, et cela même s'il lui est donné de revenir ultérieurement, à titre privé, dans l'Etat de réception ou l'Etat de transit.

48. Il serait possible de simplifier le paragraphe 1 du projet d'article 29 pour n'en retenir que la première phrase. La deuxième phrase, en effet, a trait à une question qui relève plutôt du droit interne du pays intéressé. Puisque l'immunité bénéficie à l'Etat d'envoi en la personne du courrier diplomatique, il appartient à cet Etat de prendre la décision de renoncer à l'immunité de juridiction du courrier diplomatique, et aussi de décider quelle est la personne habilitée à le faire. Quant au paragraphe 2, certains membres de la Commission ont suggéré de prévoir, comme le fait la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, que non seulement la renonciation doit toujours être expresse, mais qu'elle doit être aussi communiquée par écrit. Mais le paragraphe 2 est repris textuellement des autres conventions de codification et ne soulève aucun problème. Il peut donc être maintenu tel quel.

49. Les paragraphes 3 et 4 ont leur place dans le projet d'article. Pour ce qui est du paragraphe 5, M. Mahiou se demande si la renonciation doit être limitée à la seule action civile et exclure les poursuites pénales. L'Etat d'envoi, à qui il appartient, en vertu de ses prérogatives souveraines, de renoncer à l'immunité de juridiction, peut aussi bien renoncer à l'immunité de juridiction pénale qu'à l'immunité de juridiction civile. C'est à lui de décider du type et de la portée de la renonciation. Mais, par analogie avec les conventions de codification, en particulier la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats,

peut-être serait-il sage de limiter la renonciation à l'immunité de juridiction à la seule action civile. Ce qui importe, c'est que l'Etat d'envoi qui estime que son courrier diplomatique ne doit pas être poursuivi s'engage tout de même à indemniser les personnes qui auraient été lésées par les actes ou le comportement du courrier diplomatique. Or, l'idée d'une réparation civile existe également en matière pénale, puisque toute action pénale s'accompagne d'une action civile lorsqu'il y a demande de réparation du préjudice causé. Tout bien considéré, il est peut-être préférable de maintenir le paragraphe 5 tel quel.

La séance est levée à 13 heures.

1829^e SÉANCE

Lundi 28 mai 1984, à 15 heures

Président : M. Sompong SUCHARITKUL

Présents : le chef Akinjide, M. Balanda, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Laclea Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, N. Njenga, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Pirzada, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, sir Ian Sinclair, M. Yankov.

Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (suite)
[A/CN.4/374 et Add.1 à 4¹, A/CN.4/379 et Add.1², A/CN.4/382³, A/CN.4/L.369, sect. E, ILC(XXXVI)/Conf.Room Doc.3]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL⁴ (suite)

- ARTICLE 24 (Exemption de la fouille corporelle, des droits de douane et de la visite douanière),
- ARTICLE 25 (Exemption des impôts et taxes),
- ARTICLE 26 (Exemption des prestations personnelles et services d'intérêt public),
- ARTICLE 27 (Exemption de la législation sur la sécurité sociale),

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1984*, vol. II (1^{re} partie).

³ *Idem*.

⁴ Les textes des projets d'articles examinés par la Commission à ses précédentes sessions sont reproduits comme suit :

Art. 1 à 8 et commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-cinquième session: *Annuaire... 1983*, vol. II (2^e partie), p. 57.

Art. 9 à 14, renvoyés au Comité de rédaction à la trente-cinquième session de la Commission: *ibid.*, p. 49, notes 189 à 194.

Art. 15 à 19, renvoyés au Comité de rédaction à la trente-cinquième session de la Commission: *ibid.*, p. 52, notes 202 à 206.