

Document:-
A/CN.4/SR.1845

Compte rendu analytique de la 1845e 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>)*

est défini à l'article 3, par. 1, al. 5 — et un «Etat tiers». Pour les raisons qu'il expose dans son rapport (*ibid.*, par. 370), le Rapporteur spécial a jugé préférable d'éviter d'employer l'expression «Etat tiers» dans ce contexte. Comme il l'explique (*ibid.*, par. 376 et 377), l'expression «Etat de transit» s'applique à un Etat sur le territoire duquel le courrier diplomatique ou la valise diplomatique non accompagnée sont contraints de séjourner en cas de force majeure ou d'événement fortuit. Le problème qui se pose alors est celui de savoir si cet Etat devrait accorder les facilités qui auraient été accordées par l'Etat de réception ou l'Etat de transit initialement prévu. L'article 40 soumis à l'examen de la Commission s'inscrit dans ce contexte.

42. La disposition qui figure dans le projet d'article 41 est apparue dans une convention de codification pour la première fois en 1975, lorsqu'elle a été incorporée dans la Convention de Vienne sur la représentation des Etats. Son objet est d'assurer que le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique ne sera pas affecté par la rupture ou l'absence de relations diplomatiques. Au Siège de l'ONU à New York, par exemple, il y a un certain nombre de missions d'Etats qui ne sont pas reconnus par le pays hôte, mais qui emploient des valises diplomatiques. Compte tenu des travaux du Comité de rédaction, il conviendrait de supprimer dans le projet d'article 41 les mots «Etat hôte».

43. Le Rapporteur spécial admet que le projet d'article 42 ne résout pas entièrement un problème extrêmement complexe. Chaque fois que l'on tente d'élaborer des dispositions pour régler ce problème, d'autres problèmes apparaissent automatiquement. Cela vaut en particulier pour les instruments juridiques qui peuvent être considérés comme constituant un cadre général pour des accords plus spécifiques, comme les quatre conventions de codification et le présent projet d'articles. Le Rapporteur spécial propose peut-être une solution par trop simplifiée, mais il cherche à faire ressortir trois points essentiels: premièrement, le projet d'articles complète les quatre principales conventions de codification; deuxièmement, le projet d'articles est sans préjudice des autres accords internationaux en vigueur; troisièmement, le projet d'articles ne devrait pas empêcher les Etats de conclure des accords internationaux sur la matière à l'étude. Il est certes tentant d'élaborer à propos du courrier diplomatique et de la valise diplomatique des règles pour ainsi dire fondamentales, mais le projet d'article 42 a un objectif beaucoup plus modeste.

44. L'ensemble des projets d'articles présenté n'est pas exhaustif, mais le Rapporteur spécial croit comprendre que la Commission est favorable à une réduction plutôt qu'à une augmentation du nombre des articles.

45. Sir Ian SINCLAIR note que dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/374 et Add.1 à 4, par. 340 et 341), le Royaume-Uni figure au nombre des pays cités comme ayant élevé des objections à certaines réserves formulées à propos du paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Cela n'est pas tout à fait exact. Le Royaume-Uni a bien élevé une objection à la réserve formulée par Bahreïn, mais pas aux réserves formulées par l'Arabie saoudite, la Jamahiriya arabe libyenne et le Koweït. A la suite des événements survenus récemment à Londres, la Commission des affaires étrangères de la Chambre des

communes a ouvert une enquête sur la question des privilèges et immunités diplomatiques reconnus par la Convention de Vienne de 1961, et elle a posé par écrit un certain nombre de questions au Foreign and Commonwealth Office. Dans un mémorandum, dont sir Ian a un exemplaire, le Foreign and Commonwealth Office explique pourquoi le Royaume-Uni n'a pas soulevé une objection officielle à la réserve formulée par la Jamahiriya arabe libyenne à propos du paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention susmentionnée et fait aussi allusion à la réserve formulée par Bahreïn.

46. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en sa qualité de rapporteur spécial, déclare que l'observation de sir Ian Sinclair est exacte. Mais ce qu'il a surtout voulu souligner, c'est que les deux réserves dérogent à la règle stricte énoncée au paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961.

La séance est levée à 13 heures.

1845^e SÉANCE

Jeudi 21 juin 1984, à 10 heures

Président: M. Alexander YANKOV

Présents: le chef Akinjide, M. Balanda, M. Barboza, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Jagota, M. Lacleta Muñoz, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Thiam.

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 36 (Inviolabilité de la valise diplomatique),

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 et suiv.

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.

ARTICLE 37 (Exemption de la visite douanière et des autres inspections),

ARTICLE 38 (Exemption des droits de douane et de tous impôts et taxes),

ARTICLE 39 (Mesures de protection dans des circonstances qui empêchent la remise de la valise diplomatique),

ARTICLE 40 (Obligations de l'Etat de transit en cas de force majeure ou d'événement fortuit),

ARTICLE 41 (Non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements ou absence de relations diplomatiques ou consulaires) *et*

ARTICLE 42 (Rapport entre les présents articles et les autres conventions et accords internationaux)⁵ [suite]

1. M. BALANDA souligne que les articles à l'examen contiennent deux dispositions clefs, l'article 36 et son corollaire, l'article 37.

2. Il souhaiterait tout d'abord rappeler que les relations diplomatiques se fondent sur une confiance réciproque présumée, la présomption valant jusqu'à preuve du contraire. Cette présomption de confiance n'est donc pas absolue, irréfragable. Par ailleurs, les relations internationales, et en particulier les relations diplomatiques, doivent reposer sur le maintien, à tout moment, d'un équilibre entre les intérêts des partenaires — qui sont égaux — et sur le respect mutuel.

3. Le principe de l'inviolabilité de la valise diplomatique a évolué depuis l'élaboration de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, comme le Rapporteur spécial l'indique dans son quatrième rapport (A/CN.4/374 et Add.1 à 4, par. 328 à 337). S'appuyant sur la pratique internationale et les législations nationales, le paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 énonce le principe de l'inviolabilité absolue de la valise diplomatique; alors que le paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires ne reconnaît à la valise qu'une inviolabilité relative. M. Balanda juge la seconde approche plus réaliste, en ce sens qu'elle tient compte des deux préalables importants qu'il vient de mentionner, la nécessité d'assurer un équilibre entre les intérêts des partenaires et la présomption de confiance.

4. Lors de l'examen du projet d'article 24, il semble avoir été admis que, pour des raisons touchant à la sécurité des transports, le courrier diplomatique pouvait dans certains cas être soumis à l'examen de sa personne effectué à distance; il serait donc tout à fait logique que, dans l'intérêt de la sécurité des Etats, la valise diplomatique puisse être également soumise à une inspection, du moins à l'examen effectué à distance. M. Balanda se déclare d'accord, en général, avec le Rapporteur spécial lorsqu'il déclare:

[...] Que l'inspection soit faite à la main ou à l'aide de moyens mécaniques, c'est toujours un examen qui vise à déterminer quel est le contenu de la valise diplomatique et qui porte donc atteinte à l'inviolabilité de la correspondance officielle. [...] (*Ibid.*, par. 346.)

Néanmoins, il lui apparaît qu'en l'occurrence le contrôle de la valise diplomatique sera purement matériel: il s'agira tout simplement de s'assurer qu'elle contient bien de la correspondance officielle ou des documents ou objets des-

tinés exclusivement à un usage officiel, comme il se doit; il ne s'agira pas de s'enquérir de la teneur de cette correspondance ou de ces documents.

5. Au paragraphe 1 du projet d'article 36, le Rapporteur spécial atténue le caractère inconditionnel et absolu du principe de l'inviolabilité de la valise diplomatique en prévoyant la possibilité pour les Etats d'en convenir autrement, par des accords multilatéraux ou bilatéraux. Mais, en fait, cette éventualité est peu probable, car les relations diplomatiques bilatérales se fondent sur l'équilibre des forces. Si les partenaires sont de force presque égale ou si leurs intérêts coïncident, ils pourront conclure de tels accords. Si tel n'est pas le cas, cette liberté sera quelque peu entravée. Cela vaut en particulier pour les pays en développement, qui sont forcément dépendants et qui auraient du mal à proposer la conclusion d'accords de ce genre. Il faut compter aussi avec un élément psychologique: il est difficile de concevoir que deux Etats conviennent de soumettre leurs valises diplomatiques respectives à l'inspection ou à la fouille car, ce faisant, ils fonderaient leurs relations diplomatiques non plus sur la présomption de confiance, mais sur la méfiance. Enfin, l'élément de réciprocité invoqué par le Rapporteur spécial ne jouerait pas, puisque la réciprocité repose, elle aussi, sur l'équilibre des forces. Les pays en développement se trouveraient défavorisés, car ils ne prendraient jamais l'initiative de demander cette réciprocité. Dans ces circonstances, les pays nantis n'auraient rien à perdre: ils possèdent des moyens très perfectionnés pour connaître sans même les ouvrir le contenu des valises diplomatiques des autres pays, en particulier celles des pays en développement, moyens que ceux-ci ne possèdent pas. Pour toutes ces raisons, la restriction proposée par le Rapporteur spécial aurait tout simplement pour résultat de préserver dans la pratique l'inviolabilité inconditionnelle de la valise diplomatique, et il ne serait donc pas possible de mettre fin aux utilisations abusives de la valise, malheureusement si fréquentes. M. Balanda ne juge pas acceptable le paragraphe 1 de l'article 36 tel qu'il est proposé par le Rapporteur spécial.

6. Concernant le paragraphe 2 de l'article 36, M. Balanda se demande comment l'Etat de réception ou l'Etat de transit pourrait prendre des mesures pour prévenir toute atteinte à l'inviolabilité de la valise diplomatique si celle-ci se trouve entre les mains du courrier diplomatique. Ce paragraphe ne devrait donc pas être maintenu — d'autant que la majorité des membres de la Commission n'a pas cru devoir retirer l'obligation pour l'Etat de transit ou l'Etat de réception de protéger la personne du courrier diplomatique. Il serait d'ailleurs extrêmement difficile de contrôler efficacement les mesures que l'Etat de réception et l'Etat de transit pourraient être amenés à prendre pour donner effet aux dispositions du paragraphe 2, car il s'agirait de mesures internes et, sur le plan international, il est difficile de contrôler ce que les Etats font sur leur propre territoire.

7. Passant au projet d'article 37, M. Balanda souligne à nouveau qu'il faut assurer un juste équilibre entre les intérêts des parties et tenir compte de la présomption de confiance qui préside aux relations internationales. Constatant que les utilisations abusives de la valise diplomatique sont malheureusement fréquentes, il estime que la sécurité des Etats ne doit pas être sacrifiée aux intérêts de la valise diplomatique elle-même. Notant qu'aux termes du para-

⁵ Pour les textes, voir 1844^e séance, par. 21.

graphe 1, al. e, de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1961, les fonctions d'une mission diplomatique consistent notamment à «promouvoir des relations amicales et développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire», M. Balanda se demande si l'utilisation d'une valise diplomatique pour le transport de stupéfiants ou d'armes s'inscrit bien dans le cadre de cette fonction. De plus, s'il était autrefois possible de faire pleinement confiance à la parole donnée et à l'honorabilité des individus et des Etats, ce n'est plus le cas aujourd'hui. C'est pourquoi le projet d'article 37 devrait être aligné sur le paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963.

8. M. Balanda souscrit au principe énoncé dans le projet d'article 38, délimitant l'étendue des exemptions indiquées dans le quatrième rapport (*ibid.*, par. 357).

9. M. Balanda souscrit en principe à l'idée générale sur laquelle repose le projet d'article 39 mais estime que l'on pourrait condenser cet article en fusionnant les paragraphes 1 et 2. Il n'est pas absolument indispensable d'établir une distinction entre le cas de cessation des fonctions du courrier diplomatique avant la remise de la valise diplomatique à sa destination finale et les autres circonstances qui empêcheraient la remise de la valise diplomatique à sa destination. Dans les deux cas, il s'agit d'une seule et même situation, à savoir celle où la valise diplomatique ne parvient pas à sa destination finale. Cette situation, quelle qu'en soit la cause, appelle des mesures. Pour M. Balanda, les «mesures appropriées pour assurer l'intégrité et la sécurité de la valise diplomatique» sont uniquement les mesures visant à assurer la garde de la valise diplomatique et non celles qui consisteraient à faciliter la poursuite du transport et qui font l'objet de l'article 40. Il souscrit donc à la proposition du Rapporteur spécial mais tient juste à relever que l'obligation incombant ainsi à l'Etat de réception ou à l'Etat de transit n'est qu'une simple obligation civile n'entraînant pas une responsabilité internationale en tant que telle.

10. M. Balanda juge le projet d'article 40 acceptable, mais il faudrait à son sens préciser que s'il s'agit d'une valise diplomatique non accompagnée, l'Etat de transit a pour obligation d'aviser les autorités de l'Etat d'envoi de toutes les difficultés dues à la force majeure ou à un événement fortuit. Par ailleurs, M. Balanda entend que les facilités à accorder pour la poursuite du voyage relèvent de mesures ordinaires et qu'il n'est pas question pour l'Etat de transit d'affréter un avion ou un navire à cet effet.

11. M. Balanda souscrit en principe aux dispositions du projet d'article 41, dont le libellé pourrait toutefois être amélioré par le Comité de rédaction.

12. Il se réserve le droit de formuler ultérieurement des observations à propos du projet d'article 42, qui n'a de correspondance qu'avec le paragraphe 2 de l'article 73 de la Convention de Vienne de 1963. Si le projet d'articles à l'étude revêt la forme d'une convention, celle-ci n'aurait, au sens de l'article 42 proposé par le Rapporteur spécial, qu'un caractère supplétif, et son universalité s'en trouverait amoindrie, surtout si les Etats concluaient des accords incompatibles avec ses dispositions. Si l'article 42 est retenu, il faudra préciser, comme cela est fait au demeurant au paragraphe 2 de l'article 73 de la Convention de Vienne de

1963, dans quel sens les accords qui pourraient être conclus devraient aller.

13. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en sa qualité de rapporteur spécial, rappelle, pour éviter tout malentendu, qu'il a proposé, en présentant les articles à l'étude (1844^e séance), de supprimer, au paragraphe 2 de l'article 36, le dernier membre de phrase, «et il engage des poursuites et prend des sanctions contre les personnes relevant de sa juridiction coupables d'y porter atteinte», et, aux paragraphes 1 et 2 de l'article 41, les mots «Etat hôte».

14. M. OUCHAKOV déclare que le projet d'article 35 ne soulève pas trop de difficultés. Son libellé pourrait être cependant modifié comme suit: «L'Etat de réception et l'Etat de transit facilitent le transport et la remise rapide et en toute sécurité de la valise diplomatique.» Il apparaîtrait ainsi clairement qu'il s'agit là d'une obligation générale.

15. Le projet d'article 36 est fondamental. Le premier membre de phrase du paragraphe 1 est acceptable. En revanche, dans le deuxième membre de phrase, la formule «à moins que les Etats intéressés n'en soient convenus autrement» semble à M. Ouchakov inutile: en effet, une clause analogue figure déjà au paragraphe 2, al. b, du projet d'article 6. En conséquence, il conviendrait soit de faire figurer une clause dans ce sens dans tous les articles, soit de la supprimer au paragraphe 1 de l'article 36.

16. Cela étant, le paragraphe 1 ne pose de problème d'application que dans les cas où la valise diplomatique n'est pas accompagnée par un courrier diplomatique. Certes, elle demeure inviolable, mais, si elle est expédiée par exemple par la poste, comment interpréter le mot «retenue»? Il serait bon que le Comité de rédaction se penche sur ce problème, qui se pose aussi à propos de l'application du paragraphe 2 dans les cas où la valise diplomatique n'est pas accompagnée par un courrier diplomatique. Quelles seraient alors les mesures appropriées à prendre pour prévenir toute atteinte à son inviolabilité? Les dispositions des paragraphes 1 et 2 ne sont pas assez souples, d'autant que la valise diplomatique non accompagnée doit être protégée à tout moment, et où qu'elle se trouve. Dans ces conditions, il conviendrait peut-être d'envisager deux dispositions distinctes, concernant l'une la valise diplomatique accompagnée par un courrier diplomatique, et l'autre la valise diplomatique non accompagnée. En tout état de cause, il importe de tenir compte de toutes les situations possibles.

17. S'agissant des utilisations abusives de la valise diplomatique qui ont été évoquées, M. Ouchakov se demande si elles n'ont pas été par trop exagérées. Le trafic de stupéfiants par la valise diplomatique est peu de chose par rapport à l'ensemble du trafic, et le problème ne se pose que si les stupéfiants acheminés de la sorte sont mis sur le marché. Mais alors, la répression de ce trafic relèvera des mesures générales ordinaires. Il en est de même pour les armes. Le membre d'une mission détenteur d'un permis de port d'armes ne pourrait-il pas recevoir du pays accréditant, par la valise diplomatique, une arme pour assurer sa propre protection? Il n'y aurait de problème que si l'arme servait à commettre des actes de terrorisme. Cela étant, M. Ouchakov ne défend bien entendu pas le transport de stupéfiants ou d'armes par la valise diplomatique, qui ne

doit contenir que des objets destinés exclusivement à un usage officiel.

18. Le projet d'article 37 est superflu: la valise diplomatique étant inviolable, il est clair qu'elle doit être exempte de la visite douanière et des autres inspections.

19. Quant au projet d'article 38, M. Ouchakov se demande si le membre de phrase «L'Etat de réception ou l'Etat de transit autorise, conformément aux lois et règlements qu'ils adoptent, l'entrée, le transit ou la sortie des valises diplomatiques» est vraiment nécessaire, compte tenu des paragraphes 1 et 2 du projet d'article 4, qui concerne la liberté des communications officielles. Pour ce qui est des droits de douane, M. Ouchakov estime qu'ils ne sauraient frapper une valise diplomatique, qui est une abstraction, un ensemble de colis. Les objets qui s'y trouvent pourraient à la rigueur être frappés de droits de douane mais, la valise étant inviolable, elle ne saurait être ouverte et son contenu ne peut donc être déterminé. Qui plus est, elle ne contient, par définition, que de la correspondance officielle ou des documents ou articles destinés exclusivement à un usage officiel et donc, en principe, tous exempts de droits de douane. Ce raisonnement vaut également pour les impôts et les taxes. L'ensemble de l'article 38 semble donc superflu.

20. Si, comme M. Ouchakov croit le comprendre, les circonstances visées au paragraphe 1 du projet d'article 39 s'entendent du décès du courrier diplomatique ou de toute autre circonstance exceptionnelle comme une maladie ou un accident qui l'empêcherait de s'acquitter de ses fonctions, il conviendrait alors de modifier le paragraphe qui, dans son libellé actuel, ne s'applique pas à certains des cas visés à l'article 13 ni au cas visé à l'article 14. Par exemple, le courrier diplomatique — qu'il s'agisse du courrier diplomatique professionnel ou du courrier *ad hoc* — déclaré *persona non grata* ou personne non acceptable par l'Etat de réception ou par l'Etat de transit alors qu'il se trouve sur le territoire de cet Etat devrait-il se défaire immédiatement de la valise diplomatique, dont l'Etat de réception ou l'Etat de transit pourrait alors s'emparer? En tout état de cause, le courrier diplomatique doit pouvoir mener sa tâche à bonne fin, c'est-à-dire remettre à sa destination la valise diplomatique dont il est chargé.

21. Quant au paragraphe 2 de l'article 39, M. Ouchakov doute qu'il faille le retenir dès lors que, si le commandant d'un aéronef commercial ou d'un navire marchand est empêché, la valise diplomatique dont il a la charge pourrait être remise à la personne désignée pour le remplacer.

22. Les obligations visées dans le projet d'article 40 concernent en fait non pas l'Etat de transit prévu initialement — et dont les obligations sont bien définies — mais un «Etat tiers», qui n'est ni l'Etat d'envoi, ni l'Etat de réception, ni l'Etat de transit. Cet «Etat tiers» devra être défini, et il faudra libeller l'article 40 en conséquence.

23. Passant au projet d'article 41, M. Ouchakov note que si l'Etat de réception ne reconnaît pas l'Etat d'envoi ou son gouvernement, il n'y a pas de relations diplomatiques et, partant, pas de courrier diplomatique. Le problème ne se pose que dans le cas où la valise diplomatique, accompagnée ou non par un courrier diplomatique, est destinée à une délégation dans cet Etat de réception ou est expédiée par elle. Il faudra donc bien préciser ce point, faute de quoi

l'article 41 serait incompréhensible. Mais en fait le problème le plus important dans ce contexte, et le plus grave peut-être, c'est la non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements ou l'absence de relations diplomatiques ou consulaires entre l'Etat de transit d'un part et l'Etat d'envoi ou l'Etat de réception, de l'autre, lorsque le territoire de l'Etat de transit est le territoire obligé. Il faudra donc prévoir dans ce cas des dispositions spéciales.

24. Sir Ian SINCLAIR, se référant au projet d'article 36, déclare que manifestement le problème essentiel est de concilier deux considérations opposées: il faut, d'une part, protéger la valise diplomatique et le caractère confidentiel de la correspondance officielle qu'elle contient; il faut, d'autre part, protéger les intérêts de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit en matière de sécurité, lesquels se trouveraient sérieusement compromis si la valise servait à transporter des objets illicites tels que des armes, des explosifs ou des stupéfiants.

25. Jusqu'à l'adoption de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, les auteurs étaient plus ou moins d'accord pour considérer que l'inviolabilité de la valise diplomatique n'est pas absolue, en ce sens que l'Etat de réception a le droit de demander que la valise soit ouverte en présence d'un représentant de l'Etat d'envoi afin de pouvoir vérifier qu'elle ne contient pas d'objets interdits, et, si cette demande est refusée, le droit d'exiger le renvoi de la valise à son lieu d'origine. Comme Eileen Denza l'indique dans son ouvrage *Diplomatic Law*⁶, la pratique internationale de l'époque, sans aucun doute, et probablement aussi le droit international voulaient que lorsqu'il y avait des motifs de soupçonner une utilisation abusive de la valise, l'Etat de réception pût intervenir. L'Etat d'envoi pouvait alors choisir entre renvoyer la valise ou laisser les autorités de l'Etat de réception l'inspecter en présence d'un membre de sa propre mission.

26. Sir Ian Sinclair se souvient d'un cas où l'Etat de réception avait des motifs sérieux de soupçonner qu'un important envoi de diamants allait arriver dans le pays par la valise diplomatique. Le chef de la mission en cause avait accepté d'envoyer un membre de la mission assister à l'arrivée de la valise. La valise avait été ouverte et un envoi de diamants adressé à un agent diplomatique de la mission avait été découvert. Les diamants avaient été confisqués et l'agent diplomatique avait été déclaré *persona non grata*. L'Etat d'envoi n'avait soulevé aucune protestation.

27. On trouve une confirmation de la thèse de Mme Denza dans un débat qui s'est déroulé à la Commission, à sa neuvième session, en 1957⁷. M. François avait alors déclaré que la règle selon laquelle la correspondance diplomatique pouvait être ouverte dans des circonstances exceptionnelles était déjà en vigueur là où elle était considérée comme conforme au droit international existant. M. François avait proposé aussi de préciser dans un commentaire qu'en énonçant le principe général de l'inviolabilité absolue de la valise diplomatique, la Commission n'entendait pas pour autant stigmatiser comme contraire au droit

⁶ *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1976, p. 125 et 126.

⁷ *Annuaire... 1957*, vol. I, p. 84, 399^e séance, par. 6 et 7 (M. François), et par. 8 (M. Scelle).

international la pratique suivie dans quelques pays qui consistait à revendiquer le droit d'ouvrir cette valise dans des cas spéciaux, avec le consentement du ministère des affaires étrangères et en présence d'un représentant de la mission. A la même séance, M. Scelle, partisan de la proposition de M. François, avait déclaré que si la contrebande de pièces essentielles de bombes atomiques par la valise diplomatique restait encore du domaine du roman, rien n'empêchait qu'elle devînt une réalité. La proposition de M. François, qui avait été acceptée, avait finalement abouti à la version édulcorée que le Rapporteur spécial cite dans son quatrième rapport (A/CN.4/374 et Add.1 à 4, par. 332).

28. Ce rappel des faits montre qu'en 1957 déjà la majorité des membres de la Commission doutaient sérieusement qu'il fût opportun d'accorder une protection sans réserve à la valise diplomatique, et ce en raison du risque d'abus. Ce qui s'est passé par la suite, lors de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, en 1961, a été évoqué par le Rapporteur spécial dans son rapport (*ibid.*, par. 333) et, de façon beaucoup plus détaillée, dans un article d'Ernest Kerley publié en 1962⁸. Les doutes sérieux que l'on avait à la fin des années 50 et au début des années 60 ont été plus qu'amplement confirmés par les événements de ces dernières années.

29. Deux méthodes au moins ont été envisagées pour la vérification du contenu de la valise. Première méthode: le ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception fait procéder, en des circonstances exceptionnelles et sous son autorité, à l'ouverture de la valise. Seconde méthode: l'Etat de réception conteste la valise lorsqu'il a de sérieux motifs de soupçonner qu'elle contient des objets interdits; si l'Etat d'envoi refuse de faire droit à une demande d'ouverture de la valise, la valise doit être renvoyée à son lieu d'origine. Alors que la première méthode porte directement atteinte au principe selon lequel la valise ne doit être ni ouverte ni retenue, puisqu'elle pourrait aboutir en fait à ce que la valise soit ouverte sans le consentement de l'Etat d'envoi, la seconde va beaucoup moins loin et elle est d'ailleurs prévue au paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. Une partie des difficultés vient de là, car si la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, la Convention de 1969 sur les missions spéciales et la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats n'apportent aucune restriction à la règle interdisant d'ouvrir ou de retenir la valise, la Convention de Vienne de 1963, elle, en apporte une, au paragraphe 3 de son article 35.

30. Il s'agit donc de savoir ce que la Commission doit faire. Si elle partait de zéro, sir Ian serait résolument partisan d'appliquer à toutes les valises la solution visée au paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963, qui établit un juste équilibre entre les intérêts des Etats de réception et ceux des Etats d'envoi. Il n'y aurait guère à craindre que l'Etat de réception invoque la clause de sauvegarde sans avoir de bonnes raisons de croire que la valise contient des articles interdits, car il se rendrait compte que l'Etat d'envoi pourrait faire de même, avec

plus ou moins de bonne foi, pour l'une de ses propres valises. Il ne faut pas trop s'exagérer le risque de voir porter gravement atteinte au principe de la liberté des communications. Chaque Etat de réception est simultanément un Etat d'envoi et il est peu probable qu'un Etat veuille compromettre la liberté de sa propre valise en contestant sans raison ni justification les valises d'un autre Etat.

31. Malheureusement, la Commission ne part pas de zéro et il lui faudra donc, lorsqu'elle rédigera l'article 36, tenir compte des régimes différents applicables aux valises consulaires d'une part, et aux autres types de valise d'autre part. Il faudra qu'elle renonce à envisager d'appliquer le même traitement à tous les types de valise, car, à la lumière des événements récents, les gouvernements n'accepteront vraiment pas d'accorder aux valises un caractère d'inviolabilité plus grand que celui qu'elles ont déjà. Un mouvement se dessine même déjà pour une remise en cause générale de la gamme des privilèges et immunités accordés en vertu de la Convention de Vienne de 1961. Répondant à une question de la Commission des affaires étrangères de la Chambre des Communes, le Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni a déclaré que, de 1974 à 1983, il y avait eu 546 cas d'agents diplomatiques et de membres du personnel administratif et technique de missions à Londres qui avaient été soupçonnés de délits qui, en droit britannique, sont passibles d'une peine de prison de plus de six mois. Cela donne une idée de l'ampleur du problème.

32. C'est dans ce contexte qu'il faut envisager l'article 36. Les diplomates, qui au mieux ne sont pas très populaires, sont presque partout soupçonnés de bafouer allègrement les lois locales, et les statistiques viennent renforcer cette accusation. Sir Ian a donc été surpris d'entendre M. Ouchakov traiter semble-t-il assez à la légère des cas flagrants d'abus concernant les stupéfiants. Il y a six ou sept ans, on a découvert qu'une mission diplomatique dans un pays scandinave finançait la quasi-totalité de ses activités en vendant des stupéfiants importés par la valise diplomatique. Il ne faut certes pas s'exagérer l'étendue des abus, mais il ne faut pas non plus la sous-estimer.

33. Dans ces circonstances, il faut trouver un moyen permettant aux Etats d'appliquer à toutes les valises — valises diplomatiques, valises consulaires, valises de missions spéciales et valises de délégations — le régime actuellement appliqué aux seules valises consulaires. Sir Ian propose donc de faire figurer dans l'article 36 une clause de sauvegarde permettant aux Etats d'appliquer à toutes les valises la sauvegarde prévue au paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963.

34. Quant à la question d'un examen éventuel de la valise diplomatique par des procédés électroniques ou autres, il estime pour sa part — et cette thèse a de nombreux partisans — que cet examen n'est pas en soi contraire au droit international existant. Le Rapporteur spécial a certes des doutes quant à cette interprétation du droit existant, mais une interprétation littérale des termes de la Convention de Vienne de 1961 ne permet pas de conclure qu'un tel examen soit illicite. La valise n'étant ni ouverte ni retenue, l'examen ne constitue pas une violation du droit international existant.

35. Sir Ian tient à souligner que le Royaume-Uni ne soumet les valises diplomatiques à aucun examen électronique

⁸ «Some aspects of the Vienna Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities», *The American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 56, 1962, p. 116 à 118.

ou autre et qu'à sa connaissance il n'a pas l'intention de le faire à l'avenir, non pas qu'il ait des doutes quant à la licéité d'un tel examen, mais simplement parce qu'il pense que l'effet dissuasif en serait limité. D'ailleurs, il est facile de déguiser les objets interdits pour rendre l'examen pratiquement inopérant. Mais le fait demeure que cet examen ne constitue pas un danger pour la sécurité ou la liberté des communications. Il est avéré que d'autres Etats que le Royaume-Uni utilisent de telles méthodes d'examen et sir Ian pense avec M. Balanda que la Commission devrait se garder de proscrire la pratique de l'examen à distance.

36. Sir Ian n'a pas de propositions précises à présenter au sujet du libellé du projet d'article 36 mais il tient à déclarer d'emblée qu'il est inexact de faire mention d'«inviolabilité» dans le titre et dans le texte de cet article. S'agissant de la valise diplomatique, la notion d'inviolabilité n'apparaît nulle part dans les conventions existantes. Les règles applicables à la valise diplomatique sont énoncées dans le contexte de la liberté des communications. A vouloir élever la protection de la valise diplomatique au rang d'une «inviolabilité», on ne peut que susciter la résistance des Etats.

37. Pour toutes ces raisons, sir Ian suggère de rédiger le projet d'article 36 en trois parties. Dans la première, on poserait comme règle que la valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue — règle qui serait applicable à toutes les catégories de valises autres que la valise consulaire. Dans la deuxième, on traiterait de la valise consulaire et l'on réaffirmerait la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963. Dans la troisième, on disposerait que les Etats pourront, par déclaration, se réserver le droit d'appliquer à toutes les valises le régime prévu au paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963. Cela n'entraînerait de conflit avec aucune convention existante. A ce propos, sir Ian attire l'attention sur le projet d'article 42, qui dispose expressément que les projets d'articles «complètent les dispositions» de la Convention de Vienne de 1961, de la Convention de Vienne de 1963, de la Convention de 1969 et de la Convention de Vienne de 1975. La solution qu'il suggère ne constituerait de dérogation à aucune de ces conventions; elle ne ferait que les compléter.

38. M. DÍAZ GONZÁLEZ se réserve de formuler des observations d'ensemble sur les projets d'article 36 à 42 lorsque la Commission les réexaminera après qu'ils auront été étudiés par le Comité de rédaction du point de vue tant de la forme que du fond.

39. Le projet d'article 36 est une disposition essentielle, autour de laquelle s'articulent tous les autres articles du projet. Le paragraphe 1 de l'article 36, qui ne saurait être dissocié du paragraphe 3 de l'article 31, proclame l'inviolabilité de la valise diplomatique. Il paraît généralement admis que cette inviolabilité ne vise pas la valise diplomatique en tant que telle mais la liberté de communications qui doit être garantie aux Etats aux fins de leurs relations avec leurs agents accrédités à l'étranger. Il est admis aussi que le contenu de la valise diplomatique doit se limiter à la correspondance officielle et aux documents ou objets destinés exclusivement à un usage officiel.

40. Un Etat peut se servir de la valise diplomatique pour transporter, par exemple, des cassettes destinées à un usage

officiel. Mais il ne peut pas, aux fins de ses communications officielles et inviolables, utiliser en tant que valise diplomatique un fourgon ou un camion. Comme le paragraphe 3 de l'article 31 ne précise ni la dimension ni le poids maximaux de la valise, pourrait-on raisonnablement imaginer qu'un navire transportant, au titre de la valise diplomatique, trois fourgons remplis d'armes ou de propagande subversive visant à renverser le gouvernement constitutionnel du Venezuela soit autorisé à jeter l'ancre au large des côtes vénézuéliennes sans pouvoir être fouillé? On ne saurait concevoir non plus que le chien d'un ambassadeur, ou ses meubles, pénètrent sur le territoire de l'Etat de réception au titre de la valise diplomatique; s'ils sont exempts d'impôts, taxes ou droits de douane, c'est au titre des privilèges et immunités accordés à l'Etat accréditant et au chef de la mission. Les cas d'abus sont loin d'être hypothétiques. C'est ainsi qu'à la suite d'un attentat récent contre un chef d'Etat, un des assassins a réussi à s'échapper en se cachant dans un fourgon utilisé comme valise diplomatique.

41. D'une manière générale, M. Díaz González fait siens les arguments avancés par sir Ian Sinclair et M. Balanda: il importe de respecter la souveraineté des Etats, mais ce principe présente un caractère de réciprocité, car tout Etat d'envoi est aussi un Etat de réception. Ce qu'il faut protéger, ce sont les communications mutuelles entre les gouvernements, et on imagine mal que les Etats puissent accepter des dispositions telles que le paragraphe 1 de l'article 36 et le paragraphe 3 de l'article 31, qui pourraient ouvrir la voie à des abus. La Commission doit donc accorder le maximum d'attention à la rédaction de ces dispositions.

42. Considéré dans son ensemble, le projet d'articles semble accorder une protection plus étendue à l'Etat d'envoi qu'à l'Etat de réception. Dans la pratique, l'inviolabilité de la valise diplomatique ne peut pas être totale, et elle ne l'a jamais été. Tous les Etats ont eu, une fois ou l'autre, l'occasion d'exiger l'ouverture d'une valise en raison de soupçons sur son contenu. Il est de pratique courante de ne pas permettre que la valise diplomatique serve, par exemple, à la contrebande de stupéfiants ou à l'importation de propagande subversive. Il est arrivé que le Venezuela ait dû rompre les relations diplomatiques avec un Etat qui s'était servi de la valise diplomatique pour le transport de propagande subversive. Les petits Etats ne peuvent se protéger qu'en invoquant le droit, mais il faut que celui-ci protège les intérêts de l'Etat d'envoi sans ignorer les impératifs de la sécurité et de la souveraineté de l'Etat de réception.

43. Le chef AKINJIDE trouve frappant que les dispositions faisant l'objet des projets d'articles 36, 37 et 42, par exemple, ne soient examinées que maintenant. De toute évidence, la communauté internationale s'est pendant longtemps tenue prudemment à l'écart de cette discussion. On peut imaginer trois raisons possibles à cette prudence. La première possibilité est que les questions en jeu aient été jugées trop délicates pour que l'on s'en occupe; les pays les ont donc évitées aussi longtemps qu'il était possible. Deuxième possibilité: les abus de la valise diplomatique étaient si graves que les problèmes étaient considérés comme insurmontables et que l'adoption de dispositions telles qu'elles soient aurait paru empreinte d'hypocrisie. Troisième possibilité enfin: les pays ont peut-être consi-

déré que les questions en jeu devaient être réglées sur une base bilatérale.

44. Si la Commission s'occupe maintenant de ces questions, c'est peut-être parce que les abus de la valise diplomatique sont si sérieux qu'il est devenu embarrassant de ne rien faire, ou peut-être aussi parce que les pays responsables de ces abus disposent de tant d'autres possibilités que toute l'opération devient futile et qu'il importe peu que la Commission adopte ou non telle ou telle disposition.

45. Lorsqu'il examine la situation, le chef Akinjide constate que les abus sont le fait de tous — Etats d'envoi, Etats de transit, Etats de réception et même Etats tiers. Nul n'est entièrement innocent. Tous les pays consacrent des millions à ce que l'on appelle tantôt le «renseignement», tantôt l'«espionnage». Chacun s'efforce de découvrir ce que font les autres; chacun a sa part, mais tout le monde le nie.

46. Il semble évident que, même si les projets d'articles du Rapporteur spécial étaient adoptés tels quels, ils ne parviendraient pas à prévenir de nouveaux abus ni même à réduire les abus existants. Même si tous les amendements proposés jusqu'à présent par les membres de la Commission étaient adoptés, il continuerait d'y avoir des abus criants. La vérité est que le «renseignement» a fait des progrès tels que les pays peuvent se procurer toutes les informations qu'ils souhaitent.

47. Les dispositions à l'étude sont fort nécessaires tant pour les pays en développement que pour les pays développés. La valise diplomatique était un moyen de communication très important entre les nations il y a 100 ans ou même cinquante ans, mais ce n'est plus le cas de nos jours, où de nombreuses nations se servent de la valise diplomatique pour envoyer des articles relativement innocents alors que d'autres — en partie pour des raisons financières — s'en servent aux fins les plus diverses. Lorsque la personne qui accompagne la valise est prise en flagrant délit d'infraction, on répondra souvent qu'elle agissait sans ordres. Dans les cas où il est manifeste que l'agent agissait sur ordre, on répondra en général sans sourcilier qu'il s'agissait d'un acte accompli dans l'intérêt supérieur de l'Etat.

48. Dans ces circonstances, il faut que la Commission décide de ce qu'elle va faire. A ce propos, le chef Akinjide est partisan de l'article 36 tel que le propose le Rapporteur spécial, mais il ne peut accepter les amendements proposés par M. Ouchakov, et notamment pas la suppression des mots «à moins que les Etats intéressés n'en soient convenus autrement», laquelle va trop loin dans le sens de l'inviolabilité absolue. Il ne peut non plus appuyer la proposition de sir Ian Sinclair, qui va trop loin dans l'autre sens. Tout bien considéré, il estime que le projet d'article 36, tel quel, établit un juste équilibre entre deux intérêts opposés qu'il est bien difficile de concilier.

49. Le problème des stupéfiants est particulièrement important, car il est facile d'envoyer des stupéfiants par la valise diplomatique. Le chef Akinjide ne suivra pas ceux qui tentent de minimiser le danger des stupéfiants qui, à son avis, est presque aussi grave que celui de la bombe atomique. Certains pays comptent jusqu'à 20% de chômeurs parmi leurs jeunes, et des jeunes gens sans travail s'adonnent souvent aux stupéfiants. Il n'est pas exagéré de

dire que les stupéfiants peuvent détruire toute une génération. Il a été établi que l'on vend des stupéfiants non seulement par appât du gain, mais aussi pour des raisons politiques, pour déstabiliser des nations et démoraliser des peuples entiers. On s'en est servi aussi pour encourager des actes de violence et l'on signale même des cas où ils ont été utilisés, dans des conflits locaux, pour affaiblir l'ennemi. Comme il est avéré que la valise diplomatique sert au transfert des stupéfiants, il s'ensuit que, si on la rend inviolable, on portera un préjudice considérable aux pays touchés par le trafic de la drogue.

50. La valise diplomatique sert aussi — autre trafic illicite — à la contrebande de devises, qui risque de nuire à une monnaie nationale et même d'en précipiter la dévaluation. Mais l'usage illicite peut-être le plus dangereux de la valise diplomatique est le transport d'armes pour favoriser des actes de violence dans l'Etat de réception. A ce propos, il a été question au cours du débat du honteux incident qui s'est récemment déroulé à Londres. Plus le chef Akinjide réfléchit à tous ces abus, et plus il hésite à reconnaître à la valise diplomatique une inviolabilité absolue. Il poursuivra sa déclaration à la séance suivante.

La séance est levée à 13 h 5.

1846^e SÉANCE

Vendredi 22 juin 1984, à 10 heures

Président : M. Alexander YANKOV

Présents : le chef Akinjide, M. Balanda, M. Barboza, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Thiam.

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]

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

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

³ *Idem.*