

Document:-  
**A/CN.4/SR.1906**

**Compte rendu analytique de la 1906e 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:-  
**1985, vol. I**

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

sérieuses, le Rapporteur spécial n'est pas parvenu à trouver un seul cas où, dans la pratique, des problèmes se soient posés. Etant donné que la proposition faite à l'article 23 va au-delà des quatre conventions de codification, la Commission doit se montrer très prudente.

36. Le projet d'article 36, sur lequel sir Ian Sinclair reviendra plus longuement à la séance suivante, soulève des difficultés pratiquement insolubles. Le problème tient en partie aux divers degrés de protection qui sont accordés à la valise consulaire par le paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires et à la valise diplomatique *stricto sensu* par le paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, ce qui soulève des difficultés pour l'établissement d'un régime uniforme couvrant tous les types de valises. Un autre aspect du problème tient aux abus notoires qui sont faits de la valise diplomatique et que des événements récents ont mis en évidence. Il est donc nécessaire de trouver une voie moyenne en vue, d'une part, d'assurer la protection du contenu de la valise et, d'autre part, de faire face, au moins en partie, aux abus.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 1906<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 19 juin 1985, à 10 h 5*

*Président : M. Satya Pal JAGOTA*

*Présents :* le chef Akinjide, M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphaugen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Sucharitkul, M. Tomuschat, M. Yankov.

### **Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (suite) [A/CN.4/382<sup>1</sup>, A/CN.4/390<sup>2</sup>, A/CN.4/L.382, sect. C, ILC(XXXVII)/Conf.Room Doc.2 et Add.1]**

[Point 5 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES  
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL<sup>3</sup> (suite)

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1984*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> 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<sup>e</sup> partie), p. 57 et suiv.

Art. 8 (révisé), art. 9 à 17 et art. 19 et 20, et commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-sixième session : *Annuaire... 1984*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 47 et suiv.

Art. 24 à 35, renvoyés au Comité de rédaction à la trente-sixième session de la Commission : *ibid.*, p. 23 et suiv., notes 84 à 90, 93 à 97.

Art. 23 et art. 36 à 42, présentés aux trente-cinquième et trente-sixième sessions de la Commission : *ibid.*, p. 22, 27 et suiv., notes 82 et 98 à 104.

ARTICLE 23 (Immunité de juridiction),

ARTICLE 36 (Inviolabilité de la valise diplomatique),

ARTICLE 37 (Exemptions de la visite douanière, 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),

ARTICLE 42 (Rapport entre les présents articles et les autres conventions et accords internationaux) *et*

ARTICLE 43 (Déclaration d'exceptions facultatives à l'application des articles à des types désignés de courriers et de valises)<sup>4</sup> [suite]

1. Sir Ian SINCLAIR a brièvement situé, à la séance précédente, le problème posé par l'article 36, soulignant qu'il s'agissait de trouver le moyen, d'une part, d'assurer la protection du contenu de la valise et, d'autre part, de chercher à régler, mais avec beaucoup de prudence, la question des abus auxquels la valise peut donner lieu. Il reconnaît que le Rapporteur spécial s'est sérieusement attaqué au problème au paragraphe 2 du texte révisé du projet d'article 36 mais constate que ce paragraphe pose lui aussi un problème.

2. Comme sir Ian l'avait expliqué à la trente-sixième session<sup>5</sup>, si la Commission était partie d'une table rase, il aurait accordé la préférence à la solution préconisée par le Rapporteur spécial. Mais il avait reconnu à l'époque que cette solution pourrait sembler impliquer une modification du paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Pour cette raison, et pour celles que M. Flitan a avancées (1904<sup>e</sup> séance), il ne peut aller jusqu'à consentir que le régime consulaire s'applique d'une façon générale à la valise diplomatique *stricto sensu*. Les articles 42 et 43 proposés par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport (A/CN.4/390) viennent compliquer le problème. L'article 43 autoriserait un Etat à déclarer qu'il appliquera les dispositions des articles au courrier diplomatique et à la valise diplomatique *stricto sensu*, mais à aucun autre type de courrier ou de valise. Cet Etat pourrait alors, en invoquant le paragraphe 2 de l'article 36, se dire en droit de refuser une valise diplomatique suspecte et demander qu'elle soit renvoyée à son lieu d'origine. Or, cela pourrait être jugé incompatible avec le principe catégorique énoncé au paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961, qui dispose que « La valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue ». Le paragraphe 1 de l'article 42 rétablirait-il la primauté de la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 ? Rien n'est moins sûr, mais s'il le faisait le paragraphe 2 de l'article 36 perdrait toute l'utilité qu'on pourrait par ailleurs lui reconnaître. Le problème se ramène à ceci : étant donné la différence de traitement que les conventions existantes reconnaissent à la valise consulaire, d'une part, et à la valise diplomatique *stricto sensu*, d'autre part, il est extrêmement difficile d'établir une règle uniforme applicable à tous les types de valises.

<sup>4</sup> Pour les textes, voir 1903<sup>e</sup> séance, par. 1.

<sup>5</sup> *Annuaire... 1984*, vol. I, p. 188, 1845<sup>e</sup> séance, par. 30 et 31.

3. Une solution serait de faire dans l'article 36 lui-même la distinction entre la valise consulaire et les autres types de valise, puis de laisser les Etats libre d'appliquer à tous ces autres types de valise le régime spécial prévu pour la valise consulaire. Pour sir Ian, il n'y aurait là rien d'incompatible avec les conventions existantes. Ce choix peut être considéré comme entrant dans le cadre du paragraphe 2, al. a, de l'article 47 de la Convention de Vienne de 1961, qui prévoit une exception à la règle de la non-discrimination, car l'Etat qui exercerait ce choix serait tenu d'accepter que le régime spécial prévu pour la valise consulaire soit appliqué à toutes ses valises.

4. Sir Ian Sinclair ne croit pas que la solution qu'il a en vue soit couverte par le projet d'article 43, comme le Rapporteur spécial semble le penser, à en juger d'après son sixième rapport. L'article 43 n'a d'autre effet que de permettre à un Etat d'appliquer les articles dans leur ensemble à certains types seulement de courrier et de valise. Il n'offre pas d'option qui se limite au seul article 36 ; or, c'est ce qu'il faudrait pour parvenir au genre de solution qui serait acceptable pour tous les membres de la Commission.

5. Quant au paragraphe 1 de l'article 36, sir Ian considère qu'il faut, dans un texte formel, éviter de parler d'invulnérabilité. Comme M. Sucharitkul (1905<sup>e</sup> séance) l'a fort bien dit, ce n'est pas tant la valise qui est inviolable que son contenu. Mieux vaut éviter l'inflation verbale et s'en tenir à la terminologie des conventions existantes pour indiquer le degré de protection à accorder, lequel est considérable.

6. Une interprétation littérale du paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 n'exclut pas l'examen par des moyens électroniques, dont il est question à la fin du paragraphe 1 du projet d'article 36. Mais le tout est de savoir si ce procédé constitue une protection efficace contre les abus. Le Royaume-Uni, à l'occasion d'une récente étude des privilèges et immunités diplomatiques, s'est intéressé de près à la question de l'examen des valises. Dans un livre blanc publié en avril 1985, et dont sir Ian cite des extraits, il est dit que le Gouvernement du Royaume-Uni a décidé de ne pas faire de l'examen électronique un procédé de routine mais a convenu que, dans des circonstances bien précises, lorsque les motifs de suspicion sont suffisamment forts, ce procédé peut se justifier. Sir Ian se déclare donc opposé à une interdiction absolue qui, outre qu'elle serait incompatible avec la thèse d'un certain nombre de pays touchant la situation juridique résultant des régimes conventionnels existants, empêcherait de recourir à l'examen électronique qui, dans certaines conditions strictement réglementées, peut offrir une protection non pas absolue mais relative contre les abus. Il pourrait en revanche accepter que l'on mentionne l'examen électronique dans le commentaire, en indiquant qu'il ne doit être effectué que dans les conditions strictement réglementées.

7. En fonction de ce qui précède, sir Ian Sinclair pense que le projet d'article 36 pourrait être rédigé comme suit :

« 1. La valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue.

« 2. Toutefois, dans le cas d'une valise consulaire au sens de l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, les autorités compétentes de l'Etat de réception, si elles ont des motifs sérieux de croire que la valise contient autre chose que la correspondance officielle, les documents ou les objets visés à l'article 32,

peuvent demander que la valise soit ouverte en leur présence par un représentant autorisé de l'Etat d'envoi. Si les autorités de l'Etat d'envoi ne font pas droit à cette demande, la valise est renvoyée à son lieu d'origine.

« 3. Nonobstant le paragraphe 1 du présent article, un Etat peut, au moment de signer ou de ratifier les présents articles ou d'y adhérer, ou à tout moment par la suite, déclarer par écrit qu'il appliquera à la valise diplomatique la règle applicable à la valise consulaire en vertu du paragraphe 2 du présent article.

« 4. Vis-à-vis des autres Etats parties aux présents articles, l'Etat qui a fait la déclaration écrite visée au paragraphe 3 du présent article ne peut objecter à l'application, à sa propre valise diplomatique, de la règle énoncée au paragraphe 2. »

Cette proposition est entièrement conforme aux termes des conventions existantes et à l'économie du projet dans son ensemble. Sir Ian a toujours considéré que le projet d'articles doit compléter la Convention de Vienne de 1961. La Convention de Vienne de 1963 et les dispositions correspondantes des autres conventions de codification ; une clause en ce sens figurait d'ailleurs dans une version antérieure du texte, mais n'a pas été maintenue dans le texte révisé. Il y aurait à son avis de bonnes raisons de la rétablir.

8. Sir Ian est favorable à l'idée de combiner les projets d'articles 37 et 38 en une seule disposition, mais considère qu'étant donné le lien entre le projet d'article 36 et le texte révisé du projet d'article 37 le Comité de rédaction aura à se poser certaines questions de rédaction, touchant par exemple le sens des mots « des autres » dans la formule « de la visite douanière et des autres inspections ».

9. Sir Ian peut accepter en principe le projet d'article 39 quant au fond, mais pense que son libellé risque de donner lieu à des malentendus et devra donc être revu avec soin. Il considère en particulier que l'obligation d'aviser l'Etat d'envoi en cas de cessation des fonctions du courrier diplomatique est rédigée en termes trop catégoriques et demande à être atténuée. Ces fonctions peuvent cesser soit du fait de l'Etat d'envoi lui-même, auquel cas l'Etat de réception n'aura évidemment pas à aviser l'Etat d'envoi, soit parce que le courrier diplomatique a été déclaré *persona non grata*, auquel cas l'Etat de réception avisera l'Etat d'envoi de toute façon. La notification ne sera requise que dans les rares cas de maladie ou d'accident, par exemple, lorsque les circonstances seront connues de l'Etat de réception mais non de l'Etat d'envoi, ou encore dans le cas où cette notification aura une raison d'être particulière. L'obligation d'aviser l'Etat d'envoi peut donc être de mise dans certains cas, mais certainement pas dans tous.

10. M. LACLETA MUÑOZ sait gré au Rapporteur spécial d'avoir tenu compte, dans ses rapports, des points de vue exprimés tant à la CDI qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ; cette méthode est la bienvenue, car elle facilite la tâche des membres de la CDI.

11. Se référant au projet d'article 23, M. Lacleta Muñoz estime que l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit, reconnue au courrier diplomatique au paragraphe 1, doit être strictement limitée à ses fonctions officielles. Certains jugent cette disposition inutile, estimant que faire expressément bénéficier le courrier diplomatique de cette immunité reviendrait à modifier des conventions antérieures, ou qu'il suffit de reconnaître au courrier diplomatique l'invulnérabilité de sa personne. M. Lacleta Muñoz ne partage pas cet avis. Est-

il bien vrai que l'immunité de juridiction pénale découlerait directement de l'inviolabilité de la personne du courrier diplomatique ? Lui-même a toujours été opposé à l'idée de considérer le courrier diplomatique comme un membre du personnel diplomatique d'une mission, mais pense que, dans l'exercice de ses fonctions et pour ce qui est des privilèges et immunités, il peut être assimilé à un membre du personnel administratif ou technique. En effet, la personne chargée par une mission diplomatique de prendre livraison d'une valise diplomatique confiée au commandant d'un aéronef ou d'un navire commercial est toujours un membre du personnel diplomatique ou du personnel administratif ou technique de la mission, et elle remplit alors les fonctions dont s'acquitte normalement un courrier diplomatique ; or, jamais une mission ne confierait une valise diplomatique à une personne qui ne serait pas protégée au moins par les privilèges et immunités dont jouit son personnel administratif ou technique. D'où la nécessité de reconnaître ces immunités au courrier diplomatique, qui n'est d'ailleurs pas un simple transporteur car ses fonctions consistent aussi à garantir comme il convient le transport et la remise de la valise et à en assurer la sécurité. Quant à l'idée de ne pas exempter complètement le courrier diplomatique de l'obligation de donner son témoignage, émise par le Rapporteur spécial au paragraphe 4 du projet d'article 23, elle est acceptable.

12. Le projet d'article 36 propose un compromis entre les deux thèses qui se sont exprimées à la Commission. Comme sir Ian Sinclair, M. Lacleta Muñoz a des doutes quant à l'effet que produirait un texte de cette nature. En effet, les formules « à moins que les Etats intéressés n'en soient convenus autrement » (par. 1) et « elles peuvent demander que la valise soit renvoyée à son lieu d'origine » (par. 2) l'incitent à se poser deux questions. Premièrement, cet accord entre les Etats intéressés consiste-t-il en un accord *ex ante*, en un accord général ou en un accord spécial prévoyant un régime valable pour toutes les valises diplomatiques et applicable en cas de difficultés ? Deuxièmement, que se passe-t-il si la valise n'est pas renvoyée à son lieu d'origine après que les autorités compétentes de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit en auront fait la demande ? Comme d'autres membres de la Commission, M. Lacleta Muñoz s'est souvent déclaré préoccupé par les possibilités d'abus des privilèges et immunités en général et de la valise diplomatique en particulier, et serait donc partisan d'adopter une formule du type de celle suggérée par sir Ian Sinclair.

13. M. Lacleta Muñoz regrette de dire que l'inviolabilité absolue de la valise diplomatique n'est pas de mise. Les abus sont si flagrants, si fréquents et si dangereux pour l'Etat de réception que la Commission se doit d'y trouver un remède, d'autant plus qu'avec la forme que prend le projet, il ne sera pas possible, semble-t-il, de distinguer à leur seul aspect extérieur une valise d'une autre, au contenu pourtant tout à fait différent. En parlant du contenu légitime d'une valise, la Commission vise toutes sortes d'objets destinés à un usage officiel, qui peuvent représenter un volume considérable — M. Lacleta Muñoz pense par exemple au mobilier d'une mission. Dans ces conditions, comment exiger d'un Etat de réception qu'il reconnaisse comme valises diplomatiques d'énormes colis, sans avoir été avisé au préalable de leur contenu ?

14. Quant aux moyens de détection électroniques, M. Lacleta Muñoz estime que l'Etat disposé à abuser de la valise diplomatique peut parfaitement protéger les objets

qu'il veut faire passer en fraude de manière qu'ils ne soient pas détectés. En revanche, l'Etat de réception ou de transit peut fort bien prendre connaissance par de tels moyens du contenu légitime de la valise d'un Etat d'envoi de bonne foi, dont il devra respecter le caractère confidentiel. On a dit à la séance précédente qu'il sera possible, dans quelques années, de déchiffrer les documents contenus dans une valise, et dès maintenant on obtient grâce au scanner des résultats impressionnants. C'est pour ces raisons que M. Lacleta Muñoz n'est pas partisan de l'examen de la valise à l'aide de moyens électroniques, encore que la Commission ne doive pas interdire de façon catégorique tous les examens, certains semblant parfaitement justifiés voire nécessaire ; c'est le cas par exemple du travail des chiens dressés pour détecter les stupéfiants. Enfin, il faudrait reconnaître à l'Etat de réception et à l'Etat de transit la faculté d'ouvrir la valise suspecte avec le consentement et en présence du représentant de l'Etat d'envoi, et le droit non pas de demander, mais bien d'exiger le renvoi de la valise à son lieu d'origine.

15. Le texte du projet d'article 37 proposé par le Rapporteur spécial pour remplacer les projets d'articles 37 et 38 présentés initialement améliore l'ensemble du projet, mais M. Lacleta Muñoz se demande si l'expression « conformément aux lois et règlements qu'ils adoptent », tirée de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques où elle vise l'importation en franchise de toutes sortes d'objets destinés à l'usage et à la consommation des agents et des missions diplomatiques, est acceptable dans le cas de la valise. Il va de soi que l'Etat de réception adoptera des dispositions pour réglementer la quantité et la fréquence des importations d'objets admis en franchise. Parler des lois et règlements de l'Etat de réception dans le contexte de l'article 37 est donc inutile.

16. Le projet d'article 39 ne soulève pas de difficultés particulières. Par contre, M. Lacleta Muñoz se demande pourquoi, dans le projet d'article 40, les obligations de l'Etat de transit imprévu sont assimilées à celles d'un Etat de réception et non à celles d'un Etat de transit. Le projet d'article 41 lui inspire certains doutes : la non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements ne gêne naturellement pas l'entrée, sur le territoire de l'Etat hôte d'une conférence, d'une valise diplomatique provenant d'un Etat non reconnu par l'Etat hôte, mais la situation est différente dans le cas des relations bilatérales. Il est certainement exceptionnel qu'un Etat envoie une valise diplomatique à une mission temporaire accréditée dans un Etat non reconnu, encore que l'on puisse concevoir le cas d'une mission chargée précisément de négocier la reconnaissance de l'Etat en question. En tout état de cause, l'Etat de transit ne saurait être tenu d'admettre en transit une valise diplomatique provenant d'un Etat qu'il n'a pas reconnu.

17. Enfin, M. Lacleta Muñoz partage le point de vue de sir Ian Sinclair sur le paragraphe 1 du projet d'article 42, qu'il faudra examiner avec soin, et il a les plus grands doutes quant à l'interprétation possible des termes « sans préjudice des obligations », au paragraphe 1 du projet d'article 43. En décidant, par le biais d'une déclaration écrite, d'appliquer les articles à certains types seulement de courrier ou de valise diplomatique, un Etat ne peut manquer de modifier les obligations qui découlent de l'ensemble des articles. Une autre formule s'impose donc.

18. M. AL-QAYSI, parlant des projets d'articles 36 à 43, dit que la question essentielle que pose l'article 36 est celle

de l'équilibre à assurer entre la liberté et le caractère confidentiel des communications officielles entre l'Etat d'envoi et ses missions diplomatiques à l'étranger, d'une part, et l'intérêt des Etats de réception et de transit en matière de sécurité et de prévention des abus, de l'autre. Une école s'en tient à l'inviolabilité absolue consacrée par la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, et considère qu'il ne doit y avoir aucun droit de vérification ou d'examen, électronique ou autre. L'autre opte pour l'inviolabilité relative énoncée dans la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, qui laisse à l'Etat de réception ou de transit un droit de vérification.

19. Les tenants de la première thèse sont en terrain solide, car elle est abondamment corroborée par les règles juridiques bien établies qu'énoncent les grandes conventions de codification. C'est donc aux tenants de la seconde thèse qu'il appartient d'établir que les intérêts de la sécurité et de l'intégrité exigent une limitation. L'un des arguments avancés à l'appui de leur thèse est la fréquence des abus. Certes, il y a des abus et ils sont fort regrettables. Cela étant, on peut vraiment se demander s'il serait de bonne politique de légiférer au seul motif des abus si ces abus ne sont pas vraiment fréquents, car cela reviendrait à dire que la législation a été adoptée à partir de prémisses négatives. Pourquoi les abus, s'ils ne sont pas fréquents, devraient-ils retirer quoi que ce soit à la validité d'un principe juridique ? Les tenants de la limitation avancent un autre argument, en demandant si la notion d'inviolabilité s'applique à la valise ou seulement à son contenu. Ils posent là un faux problème, car on voit mal comment la valise pourrait être dissociée de son contenu. Autre argument encore : le régime antérieur à la Convention de Vienne de 1961 serait plus conforme au régime de sauvegardes institué par la Convention de Vienne de 1963 qu'au régime de protection absolue résultant de la Convention de Vienne de 1961. Peut-être, mais il n'en demeure pas moins que la Convention de Vienne de 1961 a presque universellement valeur de droit.

20. Quant au texte du projet d'article 36, M. Al-Qaysi note que le paragraphe 1, qui consacre le principe de l'inviolabilité, diffère sur certains points importants des Conventions de Vienne de 1961 et 1963. Il serait peut-être bon, en premier lieu, de disposer que la valise diplomatique est inviolable « en raison de son contenu », pour répondre à certaines des objections soulevées, encore que ces objections, à son avis, méritent d'être examinées de près. L'autre différence, peut-être plus importante, est qu'alors que les Conventions de Vienne de 1961 et 1963 disposent catégoriquement que la valise diplomatique ou consulaire ne doit être ni ouverte ni retenue, le paragraphe 1 du projet d'article 36 tempère ce principe en ajoutant « à moins que les Etats intéressés n'en soient convenus autrement ». En d'autres termes, la règle posée au paragraphe 1 est une règle supplétive et, si le membre de phrase en question assouplit à n'en pas douter la règle de base, il risque aussi de porter atteinte au principe fondamental de l'inviolabilité de la valise et de son contenu.

21. Pour ce qui est de l'examen électronique, il est généralement admis que la reconnaissance de l'inviolabilité de la personne de l'agent diplomatique n'est en rien affectée par les procédures de sécurité qui précèdent l'envoi. On pourrait dire, par analogie, qu'il en va de même pour la valise. Mais ce serait une fausse analogie, car dans le cas de la valise l'examen électronique risque de compromettre la nature confidentielle du contenu. De plus, il peut ne pas

toujours être efficace. Peut-on, par exemple, balayer électroniquement une valise diplomatique qui a la taille d'un conteneur ? Sir Ian Sinclair a fourni des indications sur la pratique suivie par le Royaume-Uni qui, si M. Al-Qaysi a bien compris, autorise l'examen électronique dans des conditions strictement réglementées. Mais quelle sera alors la responsabilité juridique de l'Etat de réception vis-à-vis de l'Etat d'envoi si la valise est examinée électroniquement dans ces conditions, sans que rien de suspect ne soit décelé ? La situation serait évidemment différente si le balayage électronique était considéré comme une mesure préliminaire, préalable à l'examen proprement dit de la valise.

22. Pour donner au texte plus de souplesse, le Rapporteur spécial a introduit au paragraphe 2 du projet d'article 36 une idée nouvelle qui semble avoir été conçue comme un compromis, eu égard aux termes de l'ancien paragraphe 2. De toute évidence, la nouvelle disposition ne suit pas le régime institué par la Convention de Vienne de 1963 dans la mesure où le paragraphe 3 de l'article 35 de cette convention établit un lien entre la demande d'inspection et l'obligation de renvoyer la valise si cette demande est rejetée, alors que dans le paragraphe 2 du projet d'article 36 l'Etat de réception peut demander sans autre le renvoi de la valise. Que se passera-t-il si l'Etat d'envoi offre d'ouvrir la valise à l'inspection ? La question trouvera-t-elle sa réponse dans le caractère supplétif du paragraphe 1 de l'article ? M. Al-Qaysi pense qu'il est préférable de préciser les choses dans le paragraphe 2.

23. De plus, le paragraphe 2 du projet d'article 36 semble exposer l'Etat d'envoi à d'inutiles mesures vexatoires, car le renvoi de la valise pourrait être demandé par les autorités compétentes non seulement de l'Etat de réception, mais aussi de l'Etat de transit : il y a là une autre différence marquée par rapport aux dispositions correspondantes de la Convention de Vienne de 1963. Une autre question risque de se poser : à qui les autorités compétentes de l'Etat de réception devront-elles adresser leur demande si l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique dans l'Etat de transit ? Toutes ces questions pourront peut-être être confiées au Comité de rédaction, mais la question fondamentale, celle des rapports entre le projet d'articles et les Conventions de Vienne de 1961 et 1963, demeure posée. M. Al-Qaysi est partisan à cet égard de la déclaration facultative suggérée par sir Ian Sinclair. Cette solution permettrait aux Etats en cause de régler leurs obligations mutuelles selon le principe de la réciprocité et éviterait d'avoir à s'attaquer au principe de la relativité des obligations conventionnelles.

24. M. Al-Qaysi convient qu'il faudra revoir le libellé du projet d'article 37, et notamment les mots « de la visite douanière et des autres inspections », en fonction de la décision qui sera prise au sujet du projet d'article 36. De même, il partage l'avis de sir Ian Sinclair touchant le projet d'article 39 et plus particulièrement le mot « cessation ». Le Comité de rédaction pourrait aussi décider s'il est, du point de vue de la langue, correct de dire comme le fait le projet d'article 40 que la valise diplomatique est « contraint[e] de s'écarter de son itinéraire normal ». M. Al-Qaysi partage les doutes exprimés à propos du fait que l'article 41 est destiné à s'appliquer dans le contexte de relations diplomatiques bilatérales entre les Etats, et même en cas de non-reconnaissance. En fait, l'article ne peut s'appliquer qu'à l'égard des Etats hôtes, d'organisations et de conférences internationales.

25. M. Al-Qaysi ne voit pas l'objet du projet d'article 43,

et tout en sachant gré au Rapporteur spécial de vouloir donner plus de souplesse à son texte, il pense qu'en l'occurrence cette souplesse irait à l'encontre de l'objectif foncier des projets d'articles et introduirait un élément de flou dans leur application. Le Rapporteur spécial a indiqué que les courriers et valises dont il s'agit sont le courrier et la valise diplomatiques et le courrier et la valise consulaires, et l'on sera en pleine incohérence si un Etat déclare, en vertu de l'article 43, qu'il applique le régime au courrier consulaire et à la valise consulaire. Il lui semble donc préférable de se passer de l'article 43 et d'assurer la souplesse requise dans le contexte des articles qui se sont révélés être les plus controversés.

26. M. BARBOZA sait gré au Rapporteur spécial d'avoir tenu compte des observations faites lors de débats antérieurs et de faire montre d'une certaine souplesse.

27. En ce qui concerne le projet d'article 23, la Commission a le choix entre plusieurs solutions : elle peut soit le supprimer, soit adopter le texte initial en ôtant les crochets, soit approuver le texte modifié par le Rapporteur spécial ou adopter d'autres amendements que ceux du Rapporteur spécial. C'est cette dernière solution que préfère M. Barboza, car le projet vise à expliciter et à structurer les principes énoncés dans les quatre conventions de codification. Pour cela, la Commission peut au besoin aller au-delà de ce que prévoient ces instruments ou, au contraire, rester dans les limites du régime actuel. La solution proposée par le Rapporteur spécial touchant l'inviolabilité de la valise diplomatique est plus restrictive que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. M. Barboza comprend la position de certains membres de la Commission qui sont à l'écoute de l'opinion publique de leur pays, sensibilisée par certains incidents, mais il les met en garde contre des considérations d'ordre conjonctuel. La Commission cherche en effet à mettre au point un texte applicable à des situations qui se présentent régulièrement, et non occasionnellement, dans la vie internationale. Si elle ne doit pas négliger ce genre de préoccupations, elle ne doit pas leur attacher pour autant une importance démesurée.

28. Deux idées, dont l'interaction a été bien définie par M. Al-Qaysi à la séance précédente, se côtoient au paragraphe 1 du projet d'article 23 : l'inviolabilité de la personne du courrier diplomatique et l'immunité de juridiction pénale. La première idée est si fermement ancrée dans le projet d'article 16 et dans l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 que si le paragraphe 1 du projet d'article 23 était supprimé, le courrier diplomatique n'en jouirait pas moins, dans la pratique, de l'immunité de juridiction pénale. L'Etat de réception ne peut arrêter ni détenir le courrier diplomatique, mais rien n'empêche le procès d'avoir lieu par contumace. Si un courrier diplomatique était alors condamné par contumace, l'Etat de réception aurait la faculté de demander son extradition ; au cas où le courrier continuerait de vivre dans son pays, il ne serait certainement pas extradé, ce qui reviendrait pour lui à jouir de l'immunité de la juridiction pénale. En revanche, s'il changeait de pays, il pourrait être alors remis entre les mains des autorités compétentes de l'Etat de réception. Mais si la Commission recherche un résultat concret, elle doit proposer les moyens de l'obtenir directement et ne pas se contenter de moyens détournés.

29. M. Barboza est opposé au principe de l'immunité absolue, mais pense comme M. Lacleta Muñoz et M. Al-Qaysi qu'une solution serait d'adopter le principe de

l'immunité fonctionnelle du courrier diplomatique pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Ce compromis ne porterait pas atteinte au prestige du courrier et correspondrait aux besoins réels.

30. La Commission a peu prêté attention au paragraphe 4 du projet d'article 23, au sujet duquel M. Barboza demande au Rapporteur spécial d'apporter certains éclaircissements. La première phrase exempte le courrier diplomatique de l'obligation de donner son témoignage dans les cas mettant en cause l'exercice de ses fonctions. En fait, le courrier ne devrait jamais, quelles que soient les circonstances, être tenu de comparaître devant un tribunal de l'Etat de réception ou de transit, mais il n'y a pas lieu de l'affranchir de l'obligation de donner son témoignage dans les cas mettant en cause l'exercice de ses fonctions. Le courrier diplomatique se distingue nettement de l'agent diplomatique, qui vit dans le pays où a lieu le procès mais est dispensé de comparaître pour des raisons d'ordre fonctionnel. Le courrier, lui, rentrera dans son pays après n'avoir passé qu'un jour ou deux dans l'Etat de réception ou de transit et, sauf geste de bonne volonté de sa part, ne témoignera pas en justice du fait de délais contraignants. En revanche, sur commission rogatoire délivrée par les autorités compétentes de l'Etat de réception à celles de l'Etat d'envoi, le courrier pourrait être appelé à déposer devant le tribunal du ressort de son domicile permanent dans l'Etat d'envoi. Ainsi, rien n'empêche le courrier diplomatique de témoigner, que les circonstances mettent ou non en cause l'exercice de ses fonctions. M. Barboza ne voit pas non plus, pour les raisons mêmes qu'il vient d'exposer, comment pourrait s'appliquer la deuxième phrase du paragraphe 4. L'obligation de donner son témoignage ne peut que retarder ou entraver « de façon déraisonnable la remise de la valise diplomatique ».

31. Au sujet du projet d'article 36, M. Barboza rappelle qu'il avait indiqué, lors d'un précédent débat<sup>6</sup>, que des mesures devaient être prises contre les abus manifestes de l'usage de la valise diplomatique, mais qu'il n'y avait pas lieu de consacrer le principe de l'inviolabilité absolue de la valise. Il avait marqué sa préférence pour la solution prévue au paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, aux termes duquel les autorités de l'Etat de résidence peuvent demander que la valise soit ouverte en leur présence par un représentant autorisé de l'Etat d'envoi si elles ont de sérieux motifs de croire que la valise contient d'autres objets que de la correspondance officielle ou des documents et objets destinés exclusivement à un usage officiel ; il est en outre prévu que la valise est renvoyée à son lieu d'origine si les autorités de l'Etat d'envoi opposent un refus à cette demande. En définitive, c'est à l'Etat d'envoi qu'il incombe de décider si la valise sera ouverte ou renvoyée à son lieu d'origine. Cette solution est logique puisque c'est l'Etat d'envoi qui est propriétaire de la valise ; elle est préférable à la solution que le Rapporteur spécial propose au paragraphe 2 de l'article 36 dans un souci évident de conciliation, solution qui confère à l'Etat de réception et à l'Etat de transit un pouvoir direct sur la valise, puisqu'ils peuvent se prononcer sur le renvoi de la valise à son lieu d'origine.

32. Se référant au paragraphe 1 du projet d'article 36, M. Barboza précise que, comme d'autres membres de la Commission, il juge impossible d'interdire « tout examen »

<sup>6</sup> *Annuaire...* 1984, vol. I, p. 198, 1847<sup>e</sup> séance, par. 19 à 23.

de la valise. Cette interdiction exclurait non seulement les examens olfactifs effectués par des chiens, mais aussi tout examen visuel extérieur de la valise. Quant à l'emploi de moyens électroniques, il ne devrait pas être autorisé, car il peut être très dangereux de permettre aux Etats de traverser le contenant pour atteindre le contenu. Etant donné la rapidité des progrès technologiques, on ne peut écarter l'éventualité de moyens permettant de déchiffrer des documents se trouvant à l'intérieur d'une valise. A cet égard, il convient de garder à l'esprit l'observation de M. Al-Qaysi selon laquelle c'est en définitive la valise diplomatique qui est inviolable, quand bien même son inviolabilité dépendrait de l'inviolabilité de son contenu. S'agissant de la rapidité des progrès technologiques, le cas de la Convention de 1958 sur le plateau continental<sup>7</sup> devrait servir de leçon. Dans cet instrument, la limite extérieure du plateau continental a été définie d'après les possibilités d'exploitation des ressources naturelles, possibilités qui devaient s'étendre quelques années plus tard aux fonds marins de la haute mer.

33. M. McCaffrey dit que ses observations porteront sur les projets d'articles 36 à 40, et qu'il se réserve de traiter plus tard des autres articles. S'agissant du projet d'article 36 et de la question de l'inviolabilité de la valise diplomatique, la Commission devra veiller à ce que ses propositions ne présentent pas plus d'inconvénients que d'avantages. Plusieurs intervenants, et notamment M. Flitan (1904<sup>e</sup> séance) ont fait valoir qu'il serait dangereux de toucher au régime institué par la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ou par des instruments postérieurs ; M. McCaffrey peut comprendre ce point de vue, mais comment nier que la valise diplomatique et les immunités diplomatiques en général donnent lieu à des abus graves et répandus ? La proposition de sir Ian Sinclair (*supra*, par. 7) — permettre aux Etats d'exercer un choix à propos de l'article 36 — mérite donc d'être examinée avec soin, surtout après ce que M. Al-Qaysi a dit du régime de droit coutumier qui existait avant la Convention de Vienne de 1961 et qui autorisait une procédure analogue de contestation. Sans être encore en mesure d'appuyer la proposition de sir Ian, car on peut se demander s'il y a vraiment quelque chose à gagner à vouloir modifier le régime instauré par la Convention de Vienne de 1961, M. McCaffrey souhaite très vivement voir cette proposition étudiée tant à la CDI qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

34. Laissant de côté cette question de choix, il souhaiterait que le libellé du projet d'article 36 suive de plus près le texte de la Convention de Vienne de 1961, qui ne parle pas de l'inviolabilité de la valise diplomatique. La première partie du paragraphe 1, qui est nouvelle, est inutile et devrait être supprimée. Quant à la seconde partie, il n'a guère de critiques à formuler au stade actuel, mais il note que plusieurs intervenants ont trouvé à redire à son libellé, et en particulier aux mots « exempte de tout examen, que ce soit directement ou à l'aide de moyens électroniques ou mécaniques », qui semblent exclure un examen de routine au moyen de détecteurs de métal et peut-être même l'emploi de chiens détecteurs. La question de l'examen à distance, soulevée par sir Ian Sinclair, prête à discussion ; certains pays, dont le sien, ne considèrent pas l'examen à distance comme une pratique admissible. Cela étant, la clause en question semble être incompatible avec la position et la

pratique de nombreux pays, et il serait peut-être contre-indiqué de la maintenir. Pour ce qui est du paragraphe 2 du projet d'article 36, M. McCaffrey est de l'avis des intervenants qui préféreraient suivre de plus près le texte du paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires qui dispose que, en cas de refus opposé par l'Etat d'envoi à la demande d'ouverture de la valise, la valise est renvoyée à son lieu d'origine.

35. Le projet d'article 37 gagnerait peut-être en précision si l'on remplaçait les mots « et des autres inspections », par « et autres inspections analogues » et si on remplaçait les mots « l'entrée, le transit ou la sortie » par « la libre entrée, le libre transit ou la libre sortie ». Comme certains intervenants l'ont relevé, le projet d'article 39 ne tient pas compte du fait que le courrier diplomatique peut être empêché de remettre la valise diplomatique à sa destination par des circonstances autres que la cessation de ses fonctions. De plus — et M. Sucharitkul (1905<sup>e</sup> séance) l'a fort bien dit —, la Commission devra bien réfléchir avant d'imposer des obligations supplémentaires à l'Etat de réception et à l'Etat de transit, dont on ne peut après tout attendre qu'ils sachent à tout moment où se trouve la valise diplomatique. Pour ce qui est du projet d'article 40, M. McCaffrey pense avec M. Laclea Muñoz qu'il ne faut pas imposer à un Etat qui n'était pas initialement prévu comme Etat de transit les mêmes obligations qu'à un Etat de réception. M. McCaffrey soumettra directement au Comité de rédaction certaines suggestions touchant la rédaction des projets d'articles 36 à 40.

36. M. CALERO RODRIGUES dit que, parmi tous les projets d'articles dont la Commission est saisie, l'article 23 occupe une place à part en ce sens qu'il a été renvoyé au Comité de rédaction et qu'il est revenu à la Commission avec deux paragraphes entre crochets. Il faut espérer que l'examen de cet article pourra être mené à bien sans nouveau renvoi au Comité de rédaction ; à titre exceptionnel, les questions de rédaction mineures pourraient être réglées en séance plénière.

37. S'agissant du paragraphe 4 de l'article 23, M. Calero Rodrigues espère que le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pourra être accepté. Quant au paragraphe 1, il ne le juge pas vraiment nécessaire étant donné l'article 16 qui a déjà été adopté en première lecture, et il suggère donc de le supprimer. S'il se dégage une nette tendance pour reconnaître au courrier diplomatique l'immunité fonctionnelle de la juridiction pénale, il ne verra pas d'objection à ce que l'on modifie le paragraphe 2 en conséquence, par exemple en supprimant, dans la première phrase, les mots « civile et administrative ».

38. Pour ce qui est du projet d'article 36, certains membres sont partisans de ne pas mentionner l'inviolabilité de la valise diplomatique. Mais, comme on l'a déjà signalé, le paragraphe 3 de l'article 54 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires parle de l'« inviolabilité » et de la « protection » des valises consulaires en transit et M. Calero Rodrigues ne voit aucune raison de ne pas accorder la même protection à la valise diplomatique. Quant à prévoir l'exemption de tout examen, direct ou par des moyens électroniques ou mécaniques, il considère que la Commission ne doit pas, dans son souci de protéger la valise diplomatique contre les abus, ouvrir la voie à des abus inverses : la technologie électronique progresse très rapidement et ce qui n'est pas techniquement possible aujourd'hui le sera peut-être demain. La Commission doit s'efforcer de parvenir à un libellé qui, tout en assu-

<sup>7</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 499, p. 311.

rant pleinement le caractère confidentiel du contenu de la valise diplomatique, permette à l'Etat de réception ou de transit de s'assurer de la nature de ce contenu.

39. Quant au paragraphe 2 du projet d'article 36, M. Calero Rodrigues estime que la clause relative à la valise consulaire qui figure au paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 devrait s'appliquer aussi à la valise diplomatique, et qu'il faut donc modifier en conséquence le texte du paragraphe 2. On pourrait en dernier ressort retenir la suggestion de sir Ian Sinclair et laisser aux Etats une option touchant l'article 36, mais cela retirerait évidemment à la future convention un peu de sa précision.

40. M. Calero Rodrigues n'a pas d'objections au projet d'article 37, même s'il pense, comme d'autres intervenants, qu'il serait plus logique de réserver cet article aux questions fiscales et de traiter des inspections douanières et autres à l'article 36. Les projets d'articles 39 et 40 semblent raisonnables. Il semblerait toutefois qu'à l'article 40 le statut d'un Etat qui n'était pas initialement prévu comme Etat de transit doit être assimilé à celui d'un Etat de transit plutôt qu'à celui d'un Etat de réception. Le projet d'article 41 est lui aussi acceptable, mais M. Calero Rodrigues pense avec M. Lacleta Muñoz qu'il faudra prendre soin de ne pas imposer d'obligations aux Etats concernant les valises diplomatiques de pays qu'ils ne reconnaissent pas. Au paragraphe 2 du projet d'article 42, les mots « confirmant, complétant ou développant ces dispositions, ou étendant leur champ d'application » pourraient être remplacés par « qui modifieraient ces dispositions », par analogie avec le paragraphe 2, al. b, de l'article 6.

41. Dans le projet d'article 43, le Rapporteur spécial a dûment tenté de résoudre le problème qui se posera si un Etat n'est pas disposé à appliquer les articles aux quatre types de courriers et de valises, mais M. Calero Rodrigues pense comme d'autres membres de la Commission qu'il est manifestement inexact de dire au paragraphe 1 qu'une déclaration d'exceptions facultatives peut être faite « sans préjudice des obligations découlant des dispositions des présents articles ». Aucune déclaration de ce genre ne peut vraiment être faite « sans préjudice », et il faudrait modifier en conséquence le texte du paragraphe 1.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 1907<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 20 juin 1985, à 10 heures*

*Président : M. Satya Pal JAGOTA*

*Présents : le chef Akinjide, M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Sucharitkul, M. Tomuschat, M. Yankov.*

## Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (suite) [A/CN.4/382<sup>1</sup>, A/CN.4/390<sup>2</sup>, A/CN.4/L.382, sect. C, ILC(XXXVII)/Conf.Room Doc.2 et Add.1]

[Point 5 de l'ordre du jour]

### PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL<sup>3</sup> (suite)

- ARTICLE 23 (Immunité de juridiction),  
 ARTICLE 36 (Inviolabilité de la valise diplomatique),  
 ARTICLE 37 (Exemptions de la visite douanière, 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),  
 ARTICLE 42 (Rapport entre les présents articles et les autres conventions et accords internationaux) *et*  
 ARTICLE 43 (Déclaration d'exceptions facultatives à l'application des articles à des types désignés de courriers et de valises)<sup>4</sup> [suite]

1. M. BALANDA souligne que les projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport (A/CN.4/390) témoignent du souci de tenir compte des préoccupations exprimées tant à la CDI qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale et de la volonté de concilier les intérêts en présence.

2. Au sujet du projet d'article 23, on a dit pratiquement tout ce qui pouvait l'être. D'aucuns estiment qu'il ne faudrait pas aller au-delà des textes des conventions de codification. Il convient pourtant de relever que, si l'Assemblée générale a demandé à la Commission d'étudier la question du statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique, c'est qu'elle juge que cette question n'est pas suffisamment traitée dans ces conventions. Il faut donc les compléter par un ensemble d'articles autonome et formant un tout, mais qui soit en conformité avec les textes existants.

3. La nécessité de renforcer les privilèges et immunités du courrier diplomatique a sa source dans l'état actuel des

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1984*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>3</sup> 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<sup>e</sup> partie), p. 57 et suiv.

Art. 8 (révisé), art. 9 à 17 et art. 19 et 20, et commentaires y relatifs, adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-sixième session : *Annuaire... 1984*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 47 et suiv.

Art. 24 à 35, renvoyés au Comité de rédaction à la trente-sixième session de la Commission : *ibid.*, p. 23 et suiv., notes 84 à 90, 93 à 97.

Art. 23 et art. 36 à 42, présentés aux trente-cinquième et trente-sixième sessions de la Commission : *ibid.*, p. 22, 27 et suiv., notes 82 et 98 à 104.

<sup>4</sup> Pour les textes, voir 1903<sup>e</sup> séance, par. 1.