

Document:-
A/CN.4/SR.1907

Compte rendu analytique de la 1907e 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>)*

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^e 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.4/382¹, A/CN.4/390², 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 SPÉCIAL³ (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)⁴ [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

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie).

³ 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. 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^e 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.

⁴ Pour les textes, voir 1903^e séance, par. 1.

relations internationales. Aussi bien la liberté de circulation que la liberté de communication sont soumises à des entraves de plus en plus nombreuses. Il arrive qu'un courrier diplomatique ne puisse pas circuler librement sur tout le territoire d'un Etat, et que des restrictions soient apportées à l'usage des moyens de communication. C'est la complexité croissante du réseau des intérêts en jeu qui explique la dégradation de la situation et appelle une protection plus efficace du courrier diplomatique dans l'accomplissement de ses fonctions. Il ne fait guère de doute que le système établi par les Conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires doit être maintenant renforcé.

4. La crainte des abus est un autre argument qui a été souvent invoqué à propos de l'article 23. Les nombreux exemples d'abus qui ont été donnés ne semblent pourtant mettre en cause que des agents diplomatiques et non des courriers diplomatiques. Il faut donc se garder de faire à ces derniers un procès d'intention, et de proposer des remèdes sans avoir une vue exacte de la situation. D'ailleurs, même si des abus sont à reprocher à des courriers diplomatiques, on ne peut en déduire, en raisonnant par l'absurde, qu'il faut cesser les relations diplomatiques pour y mettre fin. Les relations diplomatiques répondent à une nécessité, et le courrier diplomatique n'est en définitive qu'un agent officiel parmi d'autres. Comme certains membres l'ont fait observer, la Commission serait malvenue à légiférer sur des exceptions ; or, les abus sont par définition des exceptions.

5. Pour pouvoir définir le statut du courrier diplomatique, il importe de savoir qui est le courrier diplomatique. C'est un agent qui est envoyé par un Etat pour assurer la liaison avec ses missions diplomatiques, consulaires ou autres, et qui est chargé de la garde et de l'acheminement de la valise diplomatique. Malgré la spécificité de sa tâche, c'est un agent officiel au même titre qu'un membre d'une mission. Comme l'octroi de privilèges et immunités repose sur le caractère fonctionnel, qui est le même pour chacun d'eux, il n'y a pas de raison d'apporter des restrictions aux privilèges et immunités accordés au courrier diplomatique. D'ailleurs, le bénéficiaire ultime des privilèges et immunités est l'Etat, quels que soient les agents officiels dont les activités doivent être facilitées par l'octroi de privilèges et immunités. Il faut donc veiller à accorder au courrier diplomatique tous les privilèges et immunités nécessaires à la protection de l'Etat. A cet égard, M. Ouchakov (1905^e séance) a fait observer qu'en vertu du paragraphe 1 de l'article 31 et du paragraphe 1 de l'article 37 de la Convention de Vienne de 1961 les membres de la famille de l'agent diplomatique bénéficient, au même titre que celui-ci, de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat accréditaire. Comme cette immunité leur est accordée indépendamment de toute considération de nécessité fonctionnelle, elle devrait à plus forte raison être accordée au courrier diplomatique dans l'intérêt du bon accomplissement de ses fonctions.

6. Etant donné qu'il s'agit en définitive de protéger l'Etat et non de favoriser un individu, il ne faut pas craindre d'être trop généreux dans l'octroi de privilèges et immunités au courrier diplomatique. D'ailleurs, le projet d'article 23 contient une sauvegarde puisque, aux termes du paragraphe 5, le courrier diplomatique peut faire l'objet de poursuites devant les autorités de son propre pays. Celles-ci peuvent aussi lever l'immunité en tout temps ou prendre contre le courrier des mesures administratives. L'éventualité de sanc-

tions ôte donc tout caractère absolu à l'immunité de juridiction.

7. Contrairement à d'autres membres de la Commission, M. Balanda estime que l'article 23 se justifie, bien que l'article 16 consacre le principe de l'inviolabilité de la personne du courrier diplomatique, et l'article 36 celui de l'inviolabilité de la valise diplomatique. En effet, dans chacune des conventions de codification, l'inviolabilité de la personne, qui prémunit contre toute forme d'arrestation ou de détention, est proclamée concurremment avec l'immunité de la juridiction pénale, la première constituant en quelque sorte le préalable de la seconde. C'est ainsi que, dans la Convention de Vienne de 1961, l'inviolabilité de la personne de l'agent diplomatique et le principe de l'immunité de la juridiction pénale sont consacrés respectivement aux articles 29 et 31. Les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats méritent tout spécialement de retenir l'attention, puisqu'elles s'appliquent à des agents dont les fonctions s'accomplissent généralement en un court laps de temps, comme celles du courrier diplomatique. Or, cet instrument proclame non seulement l'inviolabilité de leur personne mais aussi l'immunité de la juridiction pénale. Pour rester dans la logique du système des conventions de codification, il conviendrait d'aligner le statut du courrier diplomatique sur celui des autres agents officiels de l'Etat.

8. Quant au texte de l'article 23 proposé par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport, M. Balanda dit qu'aussi bien le paragraphe 4 que le paragraphe 1 ont leur place dans cet article. Le paragraphe 4 apporte une précision importante, à savoir que le courrier diplomatique n'est pas obligé de donner son témoignage. Ce principe, qui est énoncé au paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1961, laisse la possibilité à l'intéressé de témoigner s'il le juge nécessaire, pour autant que son témoignage ne mette pas en cause l'exercice de ses fonctions et à condition qu'il ne porte pas préjudice à leur accomplissement. Pour M. Balanda, le libellé succinct du paragraphe 4 du projet d'article initial, qui est rédigé sur le modèle de la disposition correspondante de la Convention de Vienne de 1961, est préférable au nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial. Il note en outre qu'en vertu du paragraphe 1 de l'article 44 de la Convention de Vienne de 1963 les membres d'un poste consulaire « peuvent être appelés à répondre comme témoins » mais qu'aucune sanction ne peut leur être appliquée en cas de refus de témoigner. Ces termes lui semblent devoir s'interpréter comme n'impliquant aucune obligation de témoigner. Il estime que le paragraphe 5 du projet d'article 23 mérite d'être maintenu, mais l'adjectif « éventuelle », qui qualifie le mot « immunité », n'apporte aucune nuance et pourrait être supprimé.

9. Le paragraphe 1 du projet d'article 36 protège efficacement le caractère confidentiel du contenu de la valise diplomatique. Soucieux de ne pas restreindre cette protection, M. Balanda est opposé à l'utilisation de moyens de contrôle à distance. D'ailleurs, l'utilisation de tels moyens, si elle était autorisée, désavantagerait les pays en développement, car souvent ils ne seraient pas à même de recourir à des moyens semblables par mesure de réciprocité. Le paragraphe 2 du projet d'article 36 donne trop de pouvoir aux autorités de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit, qui, si elles ont des motifs sérieux de croire que la valise contient des objets prohibés, peuvent demander que la valise soit renvoyée à son lieu d'origine. Comme une telle disposition se prête à des abus, il conviendrait de la

remanier sur le modèle du paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963, selon lequel il peut être demandé que la valise soit ouverte et, en cas de refus, renvoyée à son lieu d'origine. Certes, une telle disposition pourrait soulever des difficultés d'application, étant donné la brièveté du passage du courrier diplomatique sur le territoire de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit, mais il importe de ne pas donner à ces Etats le pouvoir de décider discrétionnairement du renvoi de la valise à son lieu d'origine.

10. Le projet d'article 37 n'appelle pas d'observations, si ce n'est que son libellé devrait être aligné sur celui des dispositions correspondantes des autres conventions de codification. Dans le projet d'article 39, les mots « en cas de cessation des fonctions du courrier diplomatique l'empêchant » pourraient être remplacés par « en cas de circonstances empêchant le courrier diplomatique » et, pour se conformer à la terminologie employée dans les autres conventions, le mot « capitaine » devrait être remplacé par « commandant ».

11. Il conviendrait de faciliter l'application de l'article 40 en prévoyant, si ce n'est dans le texte de cet article du moins dans son commentaire, l'obligation de notifier à l'Etat intéressé la présence sur son territoire d'un courrier diplomatique ou d'une valise diplomatique contraints d'y demeurer un certain temps par suite d'un cas de force majeure ou d'un événement fortuit. Enfin, M. Balanda estime que le projet d'article 41, qui concerne la non-reconnaissance d'Etats ou de gouvernements et l'absence de relations diplomatiques ou consulaires, contient un rappel utile, qui renforce la protection due au courrier diplomatique.

12. M. EL RASHEED MOHAMED AHMED constate que les débats à la Sixième Commission de l'Assemblée générale et à la CDI ouvrent la voie à un large accord sur le sujet à l'étude et à l'élaboration d'un texte acceptable. Les opinions sur la question de l'immunité de juridiction du courrier diplomatique, qui fait l'objet du projet d'article 23, n'en demeurent pas moins divisées, avec une majorité des représentants à la Sixième Commission qui préfère une immunité limitée ou fonctionnelle à une immunité absolue. Ayant reconnu la force de ce courant d'opinion, le Rapporteur spécial a modifié le paragraphe 4 dudit article de manière à concilier les points de vue opposés, mais sans modifier le paragraphe 1 en conséquence.

13. L'article doit être appréhendé comme un tout et, puisqu'il s'agit de concilier les deux catégories d'intérêts dont M. Al-Qaysi a parlé à la séance précédente, et auxquelles il faudrait ajouter une troisième catégorie d'intérêts — ceux de l'Etat de transit —, il serait logique de modifier de même le paragraphe 1, en y ajoutant à la fin les mots « dans les cas mettant en cause l'exercice de ses fonctions ». Il serait pour le moins curieux d'octroyer au courrier diplomatique — qui n'est même pas accrédité auprès de l'Etat de réception ni de l'Etat de transit — des privilèges dont ni les chefs de mission ni même les chefs d'Etat ne bénéficient. L'argument selon lequel des poursuites pénales pourraient être engagées contre le courrier par contumace après la cessation de ses fonctions ne vaut pas pour les pays où, comme dans celui de M. El Rasheed Mohamed Ahmed, elles ne sont pas autorisées. De toute façon, ainsi que certains membres de la Commission l'ont souligné, le séjour du courrier diplomatique dans l'Etat de réception ou l'Etat de transit est tellement court que, quand bien même son immunité de juridiction serait limitée, le temps manquerait pour engager des poursuites

contre lui. Il faut par ailleurs tenir compte du fait qu'en vertu du paragraphe 5 le courrier n'est pas exempté de la juridiction de l'Etat d'envoi et qu'en outre l'immunité peut être levée. De façon générale, M. El Rasheed Mohamed Ahmed est donc enclin à juger l'article 23 acceptable, sous réserve de la modification qu'il a proposé d'apporter au paragraphe 1.

14. En ce qui concerne le projet d'article 36, M. El Rasheed Mohamed Ahmed considère lui aussi que l'inviolabilité de la valise diplomatique est justifiée, étant donné en particulier les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, de la Convention sur les missions spéciales et de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats. Quant à l'exemption de la valise diplomatique de l'examen par des moyens électroniques, M. El Rasheed Mohamed Ahmed est enclin à penser, à la lumière de l'étude conduite au Royaume-Uni pour le compte du gouvernement, que cet examen constitue un mode d'inspection, et qu'il ne devrait être effectué qu'avec le consentement de l'Etat d'envoi et en présence de son agent autorisé. A défaut de consentement, et s'il y a motifs sérieux de croire qu'elle contient des objets interdits, la valise diplomatique devrait être renvoyée à son lieu d'origine. Il devrait être précisé dans le commentaire, sinon dans l'article lui-même, qu'en pareil cas l'Etat d'envoi n'est pas autorisé à refuser de reprendre la valise diplomatique.

15. A propos du projet d'article 40, le Rapporteur spécial a raison d'affirmer que la notion d'« Etat de transit » est préférable à celle d'« Etat tiers ». Enfin, M. El Rasheed Mohamed Ahmed ne peut souscrire à l'observation faite par M. Riphagen (1905^e séance) au sujet du paragraphe 2 du projet d'article 42 et selon laquelle la liste des modifications qui peuvent être apportées par voie d'accord international aux dispositions des projets d'articles devrait être élargie pour prévoir la possibilité de limiter ces dispositions. Le paragraphe 2 est en quelque sorte une voie à sens unique, et il est bon qu'il en soit ainsi.

16. Le chef AKINJIDE dit que le projet d'article 23 découle logiquement de l'article 16 et qu'il n'est pas convaincu par les arguments avancés en faveur de sa suppression. Il faut préserver l'intention qui le sous-tend. Mais comme on l'a déjà proposé, le paragraphe 1 pourrait être modifié de manière à limiter l'immunité de juridiction pénale du courrier aux cas mettant en cause l'exercice de ses fonctions, telles qu'elles sont définies à l'article 10. Le paragraphe 4 de l'article 23 proposé initialement par le Rapporteur spécial est acceptable et il conviendrait de supprimer les crochets qui ont été ajoutés par le Comité de rédaction.

17. Le projet d'article 36 soulève beaucoup plus de problèmes. A la séance précédente, M. Al-Qaysi a parlé de deux catégories d'intérêts et à la séance en cours M. El Rasheed Mohamed Ahmed a mentionné une troisième catégorie, les intérêts de l'Etat de transit. Mais il ne faudrait pas oublier une quatrième catégorie d'intérêts, ceux de l'ensemble de la communauté internationale. Depuis l'adoption des quatre conventions de codification, le monde est entré dans une nouvelle phase de violence. Le terrorisme, qu'il émane de particuliers ou qu'il soit commandité par un Etat, est devenu un phénomène courant, phénomène dont l'article 36 doit tenir compte. Nul ne l'ignore, on peut utiliser abusivement une valise diplomatique pour y transporter illégalement de l'or, des stupéfiants ou des devises. Certes, le nombre des pays qui sont réelle-

ment impliqués dans ces abus est très faible, mais l'effet sur la communauté internationale dans son ensemble est désastreux. Il est très difficile d'établir un lien entre les actes de terrorisme et les utilisations abusives de la valise diplomatique, mais il ne fait aucun doute que des sommes d'argent considérables sont dépensées pour faire échec au terrorisme. Le chef Akinjide en conclut donc que l'article 36 tel qu'il est proposé est inadéquat, en particulier parce que les compagnies aériennes sur lesquelles le gouvernement de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit n'a aucun contrôle peuvent refuser de transporter la valise diplomatique, à moins que celle-ci ne soit soumise à un examen. Il conviendrait d'examiner attentivement les propositions faites par sir Ian Sinclair (1906^e séance) en vue de les combiner avec les présentes dispositions de l'article 36.

18. M. TOMUSCHAT dit qu'en plaçant le courrier diplomatique au niveau de l'agent diplomatique et au-dessus de l'agent consulaire le projet d'article 23 introduit incontestablement un élément de développement progressif dans le droit en vigueur. On a dit que refuser au courrier diplomatique l'immunité complète de juridiction était incompatible avec les principes fondamentaux des relations interétatiques, et même avec le principe de l'égalité souveraine des Etats. Or, à la différence de l'agent diplomatique, le courrier n'est qu'un instrument qui permet la libre circulation de l'information entre l'Etat d'envoi et ses postes à l'étranger. Il semble donc que seule la nécessité fonctionnelle puisse justifier une limitation de la souveraineté territoriale de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit. Mais il faut alors apprécier la nécessité fonctionnelle en termes réels. Si la Commission propose d'élargir les immunités accordées au courrier, elle doit pouvoir prouver une carence du droit existant. Pour sa part, M. Tomuschat ne discerne aucune carence : en l'absence de plaintes concernant des ingérences dans les fonctions du courrier diplomatique, il n'y a pas lieu de modifier le droit.

19. La différence déterminante entre le courrier diplomatique et l'agent diplomatique en poste dans l'Etat de réception pour une longue ou une courte période ou à des fins spéciales est, tout simplement, la durée de leur séjour à l'étranger. Si l'agent diplomatique n'était protégé que contre l'arrestation et la détention et s'il restait soumis à la juridiction pénale, il pourrait être sérieusement gêné dans l'exercice de ses fonctions au cas où il devrait comparaître devant un tribunal pour se défendre contre des accusations. En tant que résident de l'Etat accréditaire, il ne peut se soustraire aux poursuites. La situation du courrier diplomatique est tout à fait différente. En vertu de l'article 16, la personne du courrier diplomatique est inviolable. Si l'Etat de réception essayait néanmoins d'intenter contre lui des poursuites injustifiées, le courrier pourrait tout simplement quitter le pays. L'Etat de réception n'a aucun moyen d'exercer des pressions sur le courrier diplomatique. En pareil cas, des poursuites judiciaires ne seraient qu'une vaine menace.

20. Mais comme l'inviolabilité équivaut presque à l'immunité de juridiction pénale, M. Tomuschat incline à penser, comme le chef Akinjide, que le paragraphe 1 du projet d'article 23 découle logiquement de l'article 16 et il n'y est pas en principe opposé. Limiter l'immunité de juridiction pénale du courrier diplomatique aux actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions serait difficilement conciliable avec l'interdiction absolue faite à l'article 16 de le soumettre à aucune forme d'arrestation ou de détention. De plus, il ne serait pas justifié, dans le cas du

courrier diplomatique, de prévoir que certains actes exigent un degré de protection supérieur. Le courrier diplomatique n'est, somme toute, qu'un messenger.

21. Il est difficile d'identifier les actes spécifiques qui sont ceux que le courrier accomplit dans l'exercice de ses fonctions. Contrairement à un agent diplomatique ou à un agent consulaire, qui tous deux sont détenteurs de pouvoirs conférés par l'Etat d'envoi et agissent en qualité de représentants de cet Etat, le courrier, lorsqu'il voyage sur le territoire de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit, n'exerce pas la puissance publique de l'Etat d'envoi et ne représente pas cet Etat lorsqu'il conclut des contrats aux fins de l'accomplissement de sa mission. Sa seule tâche consiste à remettre la valise à destination et, ce faisant, il utilise souvent les mêmes facilités que celles qui sont utilisées par n'importe quel citoyen privé ou simple touriste. Il n'y a donc pas vraiment lieu de conférer au courrier un statut privilégié pour les actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions, étant donné que dans l'accomplissement de ces actes il n'agit pas en qualité de représentant de l'Etat d'envoi.

22. M. Tomuschat croit savoir qu'en matière de juridiction administrative le mot anglais *jurisdiction* a un sens beaucoup plus large que le mot français « juridiction ». C'est là un point dont il importe de tenir compte, parce que ce mot peut être interprété, selon le cas, comme se référant à la seule compétence des tribunaux administratifs ou au pouvoir des autorités administratives. L'interprétation qui sera donnée de ce mot dans le contexte de l'article 23 déterminera donc la mesure dans laquelle le courrier relève de la juridiction de l'Etat de réception.

23. La formule de compromis qui figure au paragraphe 4 du projet d'article 23 est acceptable, car fondamentalement aucune raison n'empêche le courrier de donner son témoignage, sous réserve que sa mission ne s'en trouve pas retardée. Il conviendrait cependant de bien préciser, peut-être par une disposition expresse en ce sens soit à l'article 15, soit à l'article 16, que le courrier ne saurait être empêché de quitter le territoire d'un Etat étranger et de retourner dans l'Etat d'envoi.

24. Concernant le projet d'article 36, il serait préférable de conserver, au paragraphe 1, le libellé des conventions de codification. Il en résulterait certes un double régime, mais actuellement il ne serait pas judicieux d'augmenter les garanties accordées à la valise. La meilleure solution pourrait être de placer un point après le mot « retenue » et de supprimer la fin du paragraphe. On a dit qu'il n'était pas souhaitable de légiférer à partir d'un petit nombre de cas d'abus, encore que des abus statistiquement peu nombreux puissent avoir de lourdes conséquences, des conséquences désastreuses. En outre, l'interdiction de soumettre la valise diplomatique à un examen par des moyens électroniques ou autres pourrait être interprétée comme s'appliquant aux compagnies aériennes, qui pourraient alors refuser de prendre à bord les valises non accompagnées par un courrier diplomatique. La Commission doit bien préciser si, au-delà du champ d'application des relations purement interétatiques, elle a en fait l'intention d'étendre l'interdiction aux tiers, en particulier aux compagnies aériennes. Au paragraphe 2, M. Tomuschat préférerait que l'on s'en tienne à la solution adoptée dans la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, solution qui pourrait être généralisée conformément aux suggestions faites par sir Ian Sinclair (1906^e séance).

25. M. Tomuschat comprend parfaitement que, dans le

projet d'article 37, les mots « autres inspections » visent les contrôles à la frontière effectués à des fins sanitaires ou pour empêcher que des trésors artistiques ne quittent le pays. Mais, il serait peut-être préférable, comme on l'a suggéré, que l'article 36 couvre tous les types de contrôle et d'inspection et que l'article 37 ne porte que sur les questions d'imposition.

26. Du point de vue du libellé, M. Tomuschat considère lui aussi que le projet d'article 39 est à la fois trop général, parce qu'il pourrait s'étendre aussi aux cas où l'Etat d'envoi a mis fin aux fonctions du courrier, et trop restreint, parce que d'autres cas pourraient se présenter où l'Etat de réception ou l'Etat de transit devrait garantir la sécurité d'une valise diplomatique, à condition d'avoir connaissance du contretemps dont le courrier est victime.

27. M. Tomuschat n'est pas vraiment convaincu de la nécessité du projet d'article 40. Il croit comprendre qu'il n'y a pas d'obligation d'aviser un Etat de transit qu'un courrier ou une valise passera par son territoire. En conséquence, un Etat tiers, qui n'était pas prévu initialement comme Etat de transit, assumerait automatiquement les obligations d'un Etat de transit si, en cas de force majeure ou d'événement fortuit, un courrier ou une valise passait à l'improviste par son territoire. Si cette interprétation est exacte, les dispositions de l'article 40 ne seraient nécessaires que dans les cas où l'Etat aurait subordonné l'entrée d'un courrier à l'obtention d'un visa.

28. La règle énoncée dans le projet d'article 41 est juste et appropriée, et les difficultés qu'elle paraît soulever tiennent uniquement à sa portée. A l'évidence, s'il n'existe pas de relations diplomatiques entre un Etat d'envoi et un Etat de réception, il ne peut y avoir de valise diplomatique *stricto sensu*. Mais il peut y avoir des relations consulaires, du moins théoriquement. Or, une valise consulaire est une valise diplomatique au sens du paragraphe 1, al. 2, b, de l'article 3 et de l'article 41 du projet. Ce n'est donc qu'à première vue que la disposition semble trop large.

29. Le projet d'article 42 soulève de sérieux problèmes et, sous sa présente forme, il contient une affirmation qui est tout simplement fautive au regard des dispositions des articles 23 et 36, qui modifient le régime juridique existant. M. Tomuschat préfère le texte initial, qui prévoyait que le projet d'articles complétait les quatre conventions de codification. Au paragraphe 2, il serait, là encore, possible de simplifier le libellé en remplaçant les mots « complétant ou développant ces dispositions, ou étendant leur champ d'application » par les mots « ou modifiant ces dispositions ».

30. Enfin, en ce qui concerne le projet d'article 43, M. Tomuschat considère lui aussi que les mots, au paragraphe 1, « sans préjudice des obligations découlant des dispositions des présents articles » sont trompeurs et qu'ils devraient être supprimés.

31. M. KOROMA remercie le Rapporteur spécial de son sixième rapport (A/CN.4/390), qui lui paraît bien structuré. Il aura peu d'observations à faire, compte tenu des interventions précédentes, et en particulier de la déclaration très complète de M. Balandá, à laquelle il souscrit.

32. La Commission a pour mandat d'élaborer des règles concernant le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique qui représentent un développement des quatre conventions de codification, et M. Koroma estime lui aussi qu'il ne faut pas chercher à faire un tri parmi les dispositions de ces conventions. Dès lors que l'on admet que

l'article 16, qui prévoit l'inviolabilité de la personne du courrier diplomatique, doit être pris en considération pour l'élaboration de règles sur le statut du courrier et de la valise diplomatique, il s'ensuit logiquement que l'article 23, lequel accorde au courrier l'immunité de la juridiction pénale, a sa place dans le projet. Aucun argument n'a été avancé pour prouver le contraire, ni pour démontrer que l'article 23 n'est pas fondé au regard des quatre conventions de codification. M. Koroma est prêt à souscrire à l'idée que l'immunité du courrier doit être limitée aux actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions officielles, car cela répondrait aux préoccupations des Etats pour qui l'immunité ne doit pas être étendue à une nouvelle catégorie de personnes, même si leurs arguments se sont pas très convaincants. Les courriers sont en nombre limité, et tous se sont révélés être des personnes d'une parfaite intégrité. Il n'y a rien qui puisse donner à penser que certains courriers aient abusé de leurs fonctions. Il faut donc, pour faciliter leur mission et pour tenir compte du droit international coutumier et des traités multilatéraux pertinents, conserver l'article 23, qui est tout à fait justifié.

33. Le but du projet d'article 36 est de protéger les communications diplomatiques officielles. Malheureusement, il y a eu ces derniers temps des abus de la valise diplomatique, et des mesures doivent être prises pour y remédier. Dans le passé, c'est le trafic des stupéfiants qui a surtout retenu l'attention, mais le problème est beaucoup plus général, et il est même universel. Il s'étend au trafic de devises, avec son effet déstabilisateur sur les économies des pays en développement, des pierres précieuses comme les diamants, une ressource dont dépend en grande partie la survie de l'économie de certains pays, et également des œuvres d'art. Les pays en développement, qui sont les plus touchés, se sentent impuissants, car la plupart d'entre eux ne peuvent pas se permettre d'installer de coûteux dispositifs de détection.

34. En conséquence, M. Koroma appuie la proposition de sir Ian Sinclair (1906^e séance, par. 7), sous réserve de quelques modifications. Premièrement, par souci de précision, il conviendrait d'ajouter, à la fin du paragraphe 1 de cette proposition, les mots « par les représentants ou les autorités de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit ». Deuxièmement, compte tenu des réalités du monde moderne, M. Koroma peut accepter la proposition de compromis qui figure au paragraphe 2 ; s'il existe des motifs sérieux de croire que la valise contient autre chose que de la correspondance officielle, des documents et des objets déterminés, les autorités compétentes de l'Etat de réception doivent pouvoir demander l'ouverture de la valise, en leur présence, par un représentant autorisé de l'Etat d'envoi. Mais, en cas de refus, le renvoi de la valise à son lieu d'origine ne résoudra pas la situation, en particulier lorsqu'il s'agit d'un trafic de devises ou de pierres précieuses ; en pareil cas, la tentative sera probablement renouvelée. M. Koroma n'a pas de solution à proposer, mais il demande instamment à la Commission d'examiner attentivement ce problème, ainsi que les autres qui ont été soulevés.

35. On a dit que des mesures devraient être prises pour éviter que la valise diplomatique ne fasse l'objet d'abus de la part des Etats eux-mêmes. A cet égard, M. Koroma souligne que la grande presse a tendance à accentuer le caractère sensationnel des abus et à émettre des jugements superficiels. Et même lorsqu'une rectification est publiée, le mal est déjà fait. Il existe évidemment des abus de la part des diplomates, mais il faut savoir garder une juste vue des choses.

36. M. OUCHAKOV dit que, selon le projet d'article 36, la valise diplomatique est inviolable à tout moment et en quelque lieu qu'elle se trouve sur le territoire de l'Etat de réception ou de transit : elle ne peut donc faire l'objet d'aucune inspection, que ce soit par des moyens électroniques ou autres. Toute inspection de la valise porterait atteinte à son inviolabilité. Plusieurs membres de la Commission ont parlé des abus qui pouvaient être commis par l'Etat de réception ou de transit et par l'Etat d'envoi. Or, que faut-il entendre par « abus » en droit ? Dans le premier cas, l'abus serait d'inspecter une valise diplomatique en dépit de son inviolabilité, inviolabilité qui assure la protection juridique de l'Etat d'envoi, et dans le second, d'utiliser la valise pour introduire dans un Etat de réception ou de transit des objets frappés d'une interdiction d'importation, interdiction qui assure la protection juridique de l'Etat de réception ou de transit. Dans l'un et l'autre cas, l'Etat qui se rend coupable d'une violation commet un fait internationalement illicite, qui peut être un délit ou un crime, et engage sa responsabilité internationale.

37. Les possibilités de violation sont nombreuses, comme l'ont montré les déclarations des membres de la Commission. Ainsi, l'inspection d'une valise diplomatique à l'aide de rayons X peut mettre complètement hors d'usage des pellicules envoyées par la valise. Une telle mesure peut entraîner des contre-mesures de la part de l'Etat d'envoi, qui cherchera à mieux protéger le contenu de sa valise, et on assistera alors à une escalade de mesures et de contre-mesures.

La séance est levée à 13 heures.

1908^e SÉANCE

Vendredi 21 juin 1985, à 10 h 5

Président : M. Satya Pal JAGOTA

Présents : 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. Laclea 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.4/382¹, A/CN.4/390², 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 ³ (suite)

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie).

³ 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.

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) ⁴ [suite]

1. M. OUCHAKOV, poursuivant ses observations sur le projet d'article 36 qu'il a abordé à la séance précédente, dit que si la Commission se veut efficace, elle devra suggérer aux Etats de réception et aux Etats de transit, qui risquent d'être dupés par les Etats d'envoi, d'ouvrir systématiquement toutes les valises diplomatiques. Une fois ouverte, la valise devra être soumise à une inspection minutieuse, un objet apparemment anodin pouvant avoir un tout autre usage que celui qu'on lui prêtera de prime abord. Dans ces conditions, le plus sage ne serait-il pas encore de renvoyer toutes les valises ?

2. Après avoir poussé à l'extrême cette argumentation, M. Ouchakov fait observer que ce qui importe, c'est que la mission reçoive la valise diplomatique, dont le contenu ne doit préoccuper en rien l'Etat de transit ou l'Etat de réception dans la mesure où il est destiné exclusivement à l'usage du personnel de la mission. Le seul vrai problème consiste, pour l'Etat de réception, à veiller à ce que le contenu de la valise, qu'il s'agisse de stupéfiants ou d'autres choses, ne quitte pas la mission. La valise diplomatique doit servir aux fins de la mission, quelles qu'elles soient, et doit donc être inviolable. Cette garantie fait pendant à l'interdiction d'envoyer par la valise des objets qui ne seraient pas utilisés par la mission elle-même. Une fois reconnue son inviolabilité, il va de soi que la valise doit être exemptée de toute visite douanière, comme le stipule le projet d'article 37.

3. Passant au projet d'article 39, dont il juge le titre acceptable, M. Ouchakov s'interroge sur le sens qu'il convient de donner à l'expression « en cas de cessation des fonctions du courrier diplomatique ». A propos du projet d'article 40, il pense qu'il suffit d'évoquer le cas de force majeure, et qu'il n'est pas utile de faire allusion au cas « d'événement fortuit », expression qui risque de susciter des difficultés d'interprétation. Il ne voit pas d'inconvénient à accepter le projet d'article 41.

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^e 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.

⁴ Pour les textes, voir 1903^e séance, par. 1.