

Document:-
A/CN.4/SR.398

Compte rendu analytique de la 398e séance

sujet:
Relations et immunités diplomatiques

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1957, vol. I

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

caux en cas de guerre. L'article 25, qui vise le départ des membres de la mission en cas de guerre, lui paraît indispensable également.

86. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, signale que la Commission a eu à se poser la question soulevée par M. Spiropoulos en plusieurs occasions, dont la plus récente s'est présentée à propos de son projet relatif au droit de la mer. A l'époque, elle avait décidé de ne pas formuler de règles applicables en temps de guerre. Si maintenant elle décide de stipuler pour le cas de guerre, elle s'écartera de l'attitude qu'elle a adoptée jusqu'ici. Il est donc à se demander s'il n'y aurait pas lieu d'étudier plus à fond cette question. Dans le cas où la Commission déciderait d'envisager les conséquences de l'état de guerre pour les missions diplomatiques, elle devrait faire de même pour le droit des traités, par exemple.

87. M. SCALLE considère qu'il est indispensable de mentionner dans l'article la règle applicable en cas de guerre, puisque c'est en pareil cas que le problème du respect des archives des missions se pose avec le plus d'acuité. Pour sa part, il est d'avis de stipuler que, quant à la protection des archives des missions, l'Etat accréditaire a les mêmes obligations en temps de guerre qu'en temps de paix.

88. Toutefois, il n'est pas d'avis de faire de l'inviolabilité des archives une règle à ce point absolue qu'elle empêche de poursuivre devant une cour internationale les personnes responsables du crime suprême d'agression.

89. M. SPIROPOULOS, considérant que la Commission paraît unanime à vouloir traiter de la situation des archives en temps de guerre, retire sa question préliminaire.

La séance est levée à 13 h. 5.

398ème SEANCE

Mercredi 15 mai 1957, à 9 h. 30.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

Relations et immunités diplomatiques (A/CN.4/91, A/CN.4/98) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

EXAMEN DU PROJET DE CODIFICATION DU DROIT RELATIF AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES (A/CN.4/91) [suite]

ARTICLE 15 (suite)

1. De l'avis du PRESIDENT, la Commission, maintenant qu'elle a décidé de maintenir dans le projet la mention de l'éventualité d'une guerre, est peut-être en mesure de voter sur le paragraphe 1 de l'article 15.

2. M. BARTOS, revenant sur les observations faites par M. Ago à la séance précédente, déclare que le Rapporteur spécial a eu raison, à son avis, de distinguer entre le cas où la mission se termine et celui où elle est interrompue. Il peut arriver qu'il soit mis fin à une mission diplomatique pour des raisons d'économie ou parce que les relations diplomatiques entre les deux pays cessent d'être importantes.

3. La Commission doit trancher le point de savoir si la pratique consistant à laisser une personne chargée de la garde des locaux diplomatiques après le départ d'une mission correspond à un usage ou est une institution juridique.

4. M. AGO n'est pas entièrement convaincu par ce que vient de dire M. Bartos. Il estime donc qu'il faut demander au Comité de rédaction de voir s'il faut parler de la fin ou de l'interruption d'une mission ou bien des relations diplomatiques.

5. Prenant la parole en sa qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT suggère, à l'intention du Comité de rédaction, que l'on remplace les mots "même en cas de guerre" par les termes "même en cas de conflit armé".

Par 18 voix contre zéro, avec 2 abstentions, le paragraphe 1 de l'article 15 est adopté, étant entendu que le Comité de rédaction étudiera les points soulevés au cours de la discussion.

6. En ce qui concerne une question soulevée par M. GARCIA AMADOR au sujet des cinq derniers mots du paragraphe 2, M. FRANÇOIS, M. SPIROPOULOS et M. TOUNKINE s'accordent à penser que l'on peut charger une puissance d'assurer la garde des archives d'une mission sans avoir le consentement préalable de l'Etat accréditaire, mais que cet Etat a le droit de s'opposer à la désignation de telle ou telle puissance en particulier.

7. M. PADILLA NERVO déclare qu'il faut distinguer deux cas: celui où l'on ne confie à une autre puissance que la garde des locaux et des archives, et celui où on lui confie en outre les intérêts de l'Etat accréditant. Lorsqu'elle est également chargée d'assurer la protection des intérêts de l'Etat accréditant, la puissance désignée doit obtenir le consentement de l'Etat accréditaire, pour être à même de s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées. Pendant la guerre civile espagnole, par exemple, le Gouvernement mexicain a informé le Gouvernement de l'Uruguay qu'il était chargé des intérêts espagnols et qu'il assurait la protection des archives et des locaux des missions espagnoles en Uruguay. Dans sa note, le Gouvernement mexicain a demandé au Gouvernement de l'Uruguay de lui remettre les locaux qui étaient utilisés par la mission espagnole avant la rupture des relations diplomatiques. S'il a formulé cette demande, c'est parce que l'ancien représentant espagnol continuait à occuper ces locaux. Cependant, pour autant que l'orateur le sache, c'est le seul cas où la garde des locaux d'une mission ait suscité des difficultés. En pratique, l'Etat accréditaire ne s'oppose jamais à ce que la puissance chargée de la garde s'acquitte de ses fonctions, bien qu'il puisse mettre un certain temps à répondre à une demande officielle.

8. M. SPIROPOULOS partage la manière de voir de M. Padilla Nervo. Pour sa part, il ne connaît qu'un cas où l'Etat accréditaire se soit opposé à ce que la garde soit confiée à la puissance désignée.

9. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, estime qu'il suffirait, pour que le texte français corresponde parfaitement à la pratique existante, de remplacer les mots "accepté par" par les termes "acceptable à", qui sont conformes à l'anglais.

10. Sir Gerald FITZMAURICE estime que, dans l'énorme majorité des cas, la situation est telle que l'a indiquée M. Padilla Nervo, c'est-à-dire qu'un Etat

ayant rompu ses relations diplomatiques avec un autre Etat demande à un Etat tiers, non seulement d'accepter la garde des locaux et des archives de la mission, mais également de protéger ses intérêts. Ce dernier point est plus important que la garde des locaux et des archives d'une mission et ne doit pas être passé sous silence.

11. En ce qui concerne la forme proprement dite, il pense qu'il faudrait préciser que les mots "quand une mission est terminée ou interrompue" s'appliquent aux deux paragraphes de l'article 15, et non pas seulement au paragraphe 1. Il conviendrait peut-être d'indiquer au paragraphe 2 qu'il est nécessaire d'informer l'Etat gardien que sa mission a été chargée des fonctions en question.

12. M. AGO estime, avec sir Gerald Fitzmaurice, que la Commission doit signaler le problème que pose la désignation d'un Etat tiers pour protéger les intérêts et les ressortissants de l'Etat accréditant. L'article 15, cependant, est inclus dans la partie du projet qui traite uniquement des locaux, des archives et de la correspondance des missions. A son avis, toutes les obligations de l'Etat gardien devraient être indiquées dans un même article, qui constituerait une sous-section spéciale consacrée à la cessation des relations diplomatiques.

13. M. TOUNKINE partage ce point de vue.

14. Le PRESIDENT pense que la Commission pourrait adopter le paragraphe 2, étant entendu que le Comité de rédaction décidera de l'endroit où il doit être inséré, et que le Rapporteur spécial rédigera un article relatif à la protection des intérêts et des ressortissants de l'Etat accréditant, article qui trouverait place dans une sous-section spéciale concernant la fin des activités des missions diplomatiques.

15. M. SPIROPOULOS ne voit pas pourquoi il serait nécessaire de désigner un gardien pour les locaux d'une mission au cas où cette mission serait terminée.

16. M. AGO se demande si dans la pratique il arrive vraiment que des relations diplomatiques soient terminées. Tout ce qui peut arriver, c'est que les relations diplomatiques soient interrompues.

17. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, souligne que dans un cas au moins on peut dire qu'une mission est terminée, à savoir lorsque l'Etat accréditant cesse d'exister. Cependant, le Comité de rédaction pourrait tenir compte de ce fait.

Par 19 voix contre zéro, avec une abstention, le paragraphe 2 de l'article 15 est adopté, compte tenu des suggestions faites par le Président et sous réserve des modifications de forme que pourrait apporter le Comité de rédaction.

18. M. BARTOS s'est abstenu de voter, afin d'appeler l'attention du Comité de rédaction sur le cas où l'Etat accréditaire est occupé par une tierce puissance, et sur le cas où l'Etat gardien demande à être déchargé de ses obligations.

19. M. AGO reconnaît que la question de l'occupation est importante, mais elle doit être traitée dans un article distinct. Le Comité de rédaction devrait, d'autre part, examiner s'il convient ou non de tenir compte du cas où les locaux de la mission ne se trouvent pas sur le territoire de l'Etat auprès duquel cette mission est accréditée; par exemple, il y a sur le sol italien un nombre considérable de missions qui ne sont pas accréditées

auprès du Gouvernement italien, mais auprès du Saint-Siège ou de la république de Saint-Marin.

20. M. SPIROPOULOS estime que le cas dont vient de parler M. Ago est tout à fait exceptionnel et qu'on peut le négliger sans risque aucun. Si la Commission s'en donnait la peine, elle trouverait des cas aussi exceptionnels à propos de tous les articles de son projet.

21. M. TOUNKINE pense, lui aussi, que la Commission est en train d'énoncer des règles générales et ne s'occupera pas de tous les détails.

22. A son avis, on peut classer le problème de l'occupation parmi les cas spéciaux. Il hésiterait donc à s'attaquer à cette question, bien que le Comité de rédaction puisse juger opportun de le faire.

23. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, partage l'avis de M. Spiropoulos et de M. Tounkine et demande s'il n'existe pas, en fait, un traité entre l'Italie et le Saint-Siège établissant le statut des missions qui sont accréditées auprès du Saint-Siège et dont les locaux se trouvent sur le sol italien. Raison de plus, alors, pour que la Commission ne s'occupe pas du cas mentionné par M. Ago.

24. M. BARTOS reconnaît que les cas exceptionnels sont très nombreux — celui des gouvernements en exil en est encore un. D'une façon générale, ils peuvent être réglés par accord entre les gouvernements intéressés. Cependant, comme il serait difficile à la Commission de s'occuper de l'un d'entre eux sans les examiner tous, M. Bartos ne voit aucune objection à ce qu'on les écarte complètement.

25. M. AGO ne voit pas non plus d'inconvénient à ce que la Commission, si elle le désire, laisse de côté dans son rapport les cas spéciaux que M. Bartos et lui-même ont mentionnés. Il en a fait mention seulement pour que la Commission prenne sa décision après avoir considéré lesdits cas.

26. Le PRESIDENT, estimant que tel est l'avis de la plupart des membres de la Commission, propose de laisser de côté ces cas spéciaux.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 16

27. Le PRESIDENT signale que le Rapporteur spécial a présenté le texte ci-après, destiné à remplacer l'article 16 figurant dans son projet (A/CN.4/91) :

*"B — Facilitation du travail de la mission :
protection de la correspondance*

"Article 16

"1. L'Etat accréditaire accordera toutes les facilités nécessaires pour l'accomplissement du travail de la mission. Notamment, il permettra et protégera les communications entre la mission, d'un côté, et le ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditant, ainsi que ses consulats et ressortissants sur le territoire de l'Etat accréditaire, de l'autre côté, quels que soient les moyens employés pour ces communications, y compris les messagers munis de passeports spéciaux à cet effet et les messages écrits en code ou en chiffre.

"2. La valise du courrier diplomatique sera exempte d'inspection.

"3. Le messenger qui transporte le courrier sera protégé par l'Etat accréditaire.

- “4. L'Etat tiers doit la même protection aux courrier et messagers en transit.”
- Le sous-titre B, qui suit dans le projet initial l'article 16, devient le sous-titre C.
28. Le Président invite la Commission à examiner d'abord le paragraphe 1.
29. Pour que le texte soit complet, sir Gerald FITZMAURICE propose en premier lieu de remplacer, après le mot “messages”, le terme “écrits” par “envoyés par écrit, par téléphone, par télégraphe ou par radio”, et, en second lieu, de compléter le membre de phrase: “entre la mission, d'un côté... sur le territoire de l'Etat accréditaire, de l'autre côté” de façon à y insérer toutes les catégories énumérées au paragraphe 1 de l'article 14 du projet de la Harvard Law School¹.
30. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, signale que, s'il n'a pas inclus dans le paragraphe 1 une longue liste de personnes et d'institutions, c'est pour éviter de donner l'impression que cette liste était complète. Il a estimé préférable de mentionner uniquement les communications qu'il était essentiel de protéger; puisque la mission doit certainement communiquer avec d'autres personnes et d'autres institutions, il est évident que la liste est incomplète.
31. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, signale tout d'abord qu'à son avis la première phrase du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial ne peut, étant donné son caractère général, être insérée dans un article dont les autres dispositions sont consacrées exclusivement à la question des communications.
32. En second lieu, on peut penser qu'il ne suffit pas que l'Etat accréditaire “permette et protège” simplement les communications de la mission, mais qu'il faut également introduire la notion de la liberté des communications, comme le font nettement le projet de Harvard et la Convention de La Havane².
33. En troisième lieu, il estime, comme le Rapporteur spécial, que le projet de Harvard donne tant de détails au sujet des personnes et des institutions avec lesquelles la mission peut communiquer librement que l'on est inévitablement amené à penser que cette liste est complète. Cependant, il craint que le texte de M. Sandström, beaucoup plus concis il est vrai, ne donne précisément la même impression; on ne peut vraiment concevoir que le mot “notamment” vise les trois catégories de correspondants mentionnées par M. Sandström. Au lieu d'essayer de donner des exemples, il serait préférable de s'en tenir à la formule employée dans la Convention de La Havane et de parler simplement de “communications officielles” ou d'utiliser un autre terme très général.
34. Enfin, en ce qui concerne les passeports spéciaux, il signale que les courriers diplomatiques possèdent souvent des passeports ordinaires les désignant comme tels.
35. M. VERDROSS estime, lui aussi, que la question de la protection des communications doit faire l'objet d'une sous-section distincte, ce qui est le cas dans le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial, car elle n'a qu'un rapport très lointain avec le pro-

blème de l'inviolabilité des locaux diplomatiques. Il remarque que le paragraphe 1 est énoncé en termes catégoriques. Il serait peut-être bon de signaler, dans le commentaire, que la liberté des communications diplomatiques est parfois limitée; par exemple, les autorités britanniques y ont apporté des restrictions au cours de la deuxième guerre mondiale, en 1924, immédiatement avant le débarquement en Normandie.

36. Sir Gerald FITZMAURICE pense, avec le Secrétaire de la Commission, que la première phrase du paragraphe 1 n'est pas à sa place à l'article 16.

37. En principe, il partage l'avis du Rapporteur spécial et trouve dangereux de donner des précisions, sauf si l'on estime que les points énumérés forment une liste complète. Le texte du Rapporteur spécial a ceci de gênant, en ce qui concerne les deux points au sujet desquels sir Gerald a soumis des amendements, qu'il donne certaines précisions, cite quelques exemples, pas nécessairement les plus importants d'ailleurs, sans indiquer qu'il s'agit uniquement d'exemples; en fait, il va ou trop loin ou pas assez loin. Il deviendrait tout à fait satisfaisant si, dans l'un et l'autre cas, il était libellé en termes généraux; sans quoi, l'orateur ne voit pas d'autre solution que d'énumérer tous les moyens de communication possibles et tous les organes ou individus qui peuvent être appelés à recevoir des communications officielles.

38. M. YOKOTA signale que, si l'on s'en tient au texte du Rapporteur spécial, la mission de l'Etat accréditant pourrait légitimement communiquer avec ses ressortissants sur le territoire de l'Etat accréditaire en code ou par correspondance chiffrée. Puisque telle n'est vraisemblablement pas l'intention du Rapporteur spécial, il propose de supprimer, dans la deuxième phrase du paragraphe 1, l'expression “et ressortissants”, et d'ajouter à la fin du paragraphe la phrase suivante:

“L'Etat accréditaire permettra et protégera également les communications entre la mission et les ressortissants de l'Etat accréditant, sur le territoire de l'Etat accréditaire.”

Le projet de Harvard traite séparément, lui aussi, la question des communications entre la mission et les ressortissants de l'Etat accréditant; quant à la Convention de La Havane, elle n'en fait pas état du tout.

39. M. VERDROSS approuve, en principe, la proposition de M. Yokota.

40. M. BARTOS se rallie, lui aussi, en principe, à cette proposition.

41. Il demande en outre au Comité de rédaction de ne pas oublier tout d'abord qu'en français, tout au moins, on ne peut pas utiliser le terme “passeport” pour la lettre de courrier. La pratique veut, en Europe, que les courriers reçoivent du chef de la mission ou du ministre des affaires étrangères des documents spéciaux indiquant le nombre et le numéro d'enregistrement des lettres ou paquets qu'ils convoient; dans certains pays, ces documents doivent être estampillés. Il est vrai que certains Etats emploient des courriers diplomatiques ordinaires, porteurs de passeports diplomatiques, mais ils doivent également avoir une lettre de courrier. D'autre part, indépendamment des valises confiées aux courriers, il y a d'autres paquets diplomatiques, strictement confidentiels, qui sont expédiés par la poste ou confiés aux soins des commandants d'aéronefs; ils ne peuvent pas non plus être inspectés par la douane ou la police.

¹ Harvard Law School, *Research in International Law, I. Diplomatic Privileges and Immunities*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 19 à 25.

² Convention relative aux fonctionnaires diplomatiques, signée à La Havane le 20 février 1928. Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, n° 3581.

42. En ce qui concerne le second amendement présenté par sir Gerald Fitzmaurice, M. Bartos estime qu'il faudrait allonger très sensiblement la liste des personnes et institutions donnée par le Rapporteur spécial. Il conviendrait cependant de modifier la liste indiquée à l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article 14 du projet de Harvard, pour tenir compte de l'évolution survenue depuis la guerre.
43. M. PAL estime que la première phrase du paragraphe 1 est à sa place. L'article débute par un énoncé général, puis entre dans le détail.
44. Il pense, lui aussi, que le premier amendement de sir Gerald Fitzmaurice est nécessaire si la Commission veut mentionner les "messages écrits en code ou en chiffre". Il réserve ses observations sur le second amendement.
45. On pourrait répondre à la seconde question soulevée par le Secrétaire de la Commission en insérant après "permettra et protégera" l'expression "la liberté des", avant le mot "communications". Il reconnaît que cet amendement est nécessaire, car, avec le texte actuel, on ne pourrait empêcher que les communications ne soient interceptées, à condition qu'elles parviennent ensuite à destination. Le principe sur lequel repose le privilège qui fait l'objet du paragraphe 2 doit être étendu à toutes les communications, quels que soient les moyens employés pour celles-ci.
46. M. TOUNKINE se rallie à l'avis des membres de la Commission qui jugent que la première phrase du paragraphe 1 devrait être insérée dans une autre disposition du projet.
47. Il fait siennes également les vues de ceux qui estiment qu'il faudrait beaucoup développer la liste qu'a établie le Rapporteur spécial des personnes et institutions avec lesquelles la mission peut communiquer librement. Cependant, la liste qui figure dans le projet de Harvard n'est pas satisfaisante non plus; par exemple, elle ne mentionne pas les communications avec des organes gouvernementaux établis dans un Etat tiers.
48. Il approuve également, en principe, la proposition de M. Yokota, qui, cependant, devrait être un peu remaniée. Le plus rapide serait peut-être que la Commission demande au Rapporteur spécial de modifier le paragraphe 1 en tenant compte de la discussion, et de présenter un texte que la Commission examinerait à sa prochaine séance.
49. M. KHOMAN pense, lui aussi, que la première phrase devrait figurer dans un autre article; on pourrait la combiner avec le texte dont M. El-Erian a proposé l'insertion au début de la section II (394^{ème} séance, par 10).
50. Il estime, avec le Secrétaire de la Commission, qu'il faut parler de la liberté des communications, mais il prévoit une difficulté du fait des postes émetteurs de radiodiffusion qu'une mission est souvent autorisée à installer, mais uniquement sous le bénéfice de la réciprocité. En d'autres termes, l'Etat accédant ne jouit pas d'une liberté absolue en ce domaine, bien qu'elle lui soit assurée dans d'autres.
51. Il n'est pas nécessaire, à son avis, ni de mentionner les passeports spéciaux, puisque les conditions varient tellement sur ce point, ni d'énumérer toutes les personnes et institutions avec lesquelles la mission peut communiquer librement. L'orateur ne doute pas que le Comité de rédaction trouve une formule générale appropriée.
52. M. AGO est également d'avis qu'on pourrait demander au Rapporteur spécial de présenter un texte révisé, maintenant que tous les membres de la Commission ont pu exprimer leurs vues à ce sujet. A son sens, la liberté de communications devrait faire l'objet d'une sous-section séparée, et il faudrait par conséquent supprimer la première phrase du paragraphe 1.
53. Il se rallie, en principe, au second amendement présenté par sir Gerald Fitzmaurice, tendant à ce que l'on énumère toutes les catégories, même si, à cet égard, la liste figurant dans le projet de Harvard doit être modifiée sur certains points.
54. M. AGO pense également, avec M. Yokota, que la question des communications avec les ressortissants de l'Etat accédant doit faire l'objet d'une disposition distincte.
55. M. EL-ERIAN se rallie à la plupart des observations qui ont été faites, et en particulier à ce qu'a dit M. Khoman au sujet de la première phrase du paragraphe 1.
56. En ce qui concerne le premier amendement de sir Gerald Fitzmaurice, il estime qu'il serait préférable d'employer une formule générale analogue à celle qui figure dans le projet de Harvard, c'est-à-dire "quels que soient les moyens disponibles pour les communications officielles", et de donner les explications nécessaires dans le commentaire. L'expérience a souvent prouvé combien il est dangereux de donner une liste qui pourrait être considérée comme complète.
57. M. SPIROPOULOS pense que le seul point sur lequel les membres de la Commission ne sont peut-être pas d'accord concerne les deux amendements de sir Gerald Fitzmaurice, que certains membres préféreraient voir libellés en termes très généraux, analogues à ceux qu'a indiqués M. El-Erian. Cela étant, le plus rapide, à son avis, serait non pas de demander au Rapporteur spécial de présenter un texte révisé, comme l'a suggéré M. Tounkine, mais simplement de renvoyer ce paragraphe au Comité de rédaction.
58. M. TOUNKINE est tout à fait disposé à se rallier à la suggestion de M. Spiropoulos.
- Il est décidé de renvoyer le paragraphe 1 au Comité de rédaction.*
59. Le PRESIDENT signale que la Commission doit encore se prononcer sur la question, soulevée par M. Spiropoulos, de savoir s'il faut énumérer dans l'article tous les modes de communication possibles et toutes les personnes et institutions avec lesquelles la mission peut communiquer librement, ou si, dans chacun des cas, il convient d'utiliser une formule générale et de donner l'énumération dans le commentaire. Cette question ne doit pas être difficile à trancher, puisque sir Gerald Fitzmaurice s'est déclaré disposé à accepter une formule générale si l'on pouvait en mettre une au point. Pour le texte de l'article, une formule générale serait plus conforme aux autres dispositions du projet qu'une liste complète, et le Président propose donc que l'on charge le Comité de rédaction de travailler en ce sens.
- Il en est ainsi décidé.*
60. M. PAL estime que, si M. Yokota voulait, par son amendement, faire en sorte que le privilège ne s'applique pas à l'usage d'un code ou du chiffre dans des

communications entre les missions et leurs ressortissants sur le territoire de l'Etat accréditaire, il n'est pas exactement parvenu à ses fins. Il serait préférable de refuser le privilège explicitement, et non pas implicitement.

61. Pour M. YOKOTA, lorsque les communications entre les missions et leur gouvernement sont réglées dans un paragraphe aux termes duquel l'usage du code ou du chiffre est autorisé, et que les communications entre les missions et leurs ressortissants sur le territoire de l'Etat accréditaire sont traitées dans un autre paragraphe ne mentionnant ni le code ni le chiffre, on est amené à en conclure qu'il n'est pas permis dans ce dernier cas d'utiliser un code ou un chiffre. C'est vraisemblablement pour cette raison que, dans le projet de Harvard, ces deux cas font l'objet de paragraphes distincts.

62. M. PADILLA NERVO estime qu'avant de renvoyer le paragraphe 1 au Comité de rédaction, la Commission doit préciser nettement le sens exact de l'expression "quels que soient les moyens employés pour ces communications", car on peut l'interpréter comme s'appliquant soit "aux moyens normaux et publics existant déjà dans l'Etat accréditaire" soit "à tous les moyens que les missions étrangères peuvent techniquement employer". Si l'expression doit être prise dans ce deuxième sens, l'Etat accréditaire ne pourra refuser à une mission étrangère le droit d'utiliser une station privée de radiodiffusion, principe qui semble pour le moins sujet à caution. Cette autorisation n'est en général accordée que sous le bénéfice de la réciprocité et par un accord bilatéral — il connaît d'ailleurs des cas où elle a été refusée.

63. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, précise qu'il entendait dire, dans ce paragraphe, que tous les moyens de communication quels qu'ils soient peuvent être utilisés sans que l'Etat accréditaire ait besoin de donner son consentement.

64. M. SPIROPOULOS pense avec M. Khoman et M. Padilla Nervo qu'en règle générale il faut obtenir l'autorisation de l'Etat accréditaire pour pouvoir mettre en service des stations privées de radiodiffusion. En conséquence, si la Commission adopte une formule très générale, elle doit faire figurer, tout au moins dans le commentaire, une précision en ce sens. Il faut également prévoir que d'autres moyens de communication peuvent être découverts et utilisés par la suite.

65. De l'avis de sir Gerald FITZMAURICE, la Commission doit, en l'espèce, se montrer aussi réaliste que possible. Les "radiogrammes diplomatiques", comme on les appelle, sont maintenant utilisés pratiquement dans le monde entier et ont virtuellement remplacé les autres relations. Si la Commission veut codifier la pratique établie, elle a là une bonne occasion de consacrer ouvertement l'usage des émetteurs privés et de réglementer leur utilisation.

66. L'orateur n'est absolument pas certain que l'emploi d'émetteurs de radiodiffusion doive toujours être subordonné au consentement de l'Etat accréditaire. En raison du principe de l'inviolabilité des missions, il est très difficile à l'Etat accréditaire d'empêcher que ces émetteurs ne soient utilisés. Si les orateurs précédents désirent avant tout assurer la réciprocité en ce domaine, la Commission leur donnerait satisfaction en posant en principe que les missions peuvent dans tous les cas utiliser des émetteurs de radiodiffusion privés.

A son avis, l'expression "quels que soient les moyens employés" doit être prise à la lettre.

67. Prenant la parole en sa qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT signale que la Convention internationale des télécommunications, signée à Atlantic City, en 1947³, impose aux Etats certaines obligations concernant l'émission de messages radiodiffusés. Avant de mettre en service leurs propres stations de radiodiffusion, les missions doivent obtenir l'autorisation de l'Etat accréditaire.

68. M. BARTOS fait observer que la Convention internationale des télécommunications prévoit que certains privilèges doivent être accordés pour les communications diplomatiques, à savoir la priorité d'appel et le droit de ne pas parler en clair.

69. M. SCELLE pense, avec sir Gerald Fitzmaurice, que les missions doivent pouvoir utiliser tous les moyens possibles, y compris les émetteurs de radiodiffusion, pour communiquer avec les autorités de l'Etat accréditant. Il faut cependant établir une distinction entre les moyens qui peuvent être utilisés à cette fin et ceux que la mission est appelée à employer pour communiquer avec ses ressortissants dans l'Etat accréditaire. C'est à la Commission qu'il appartient de trancher ce point, et non pas au Comité de rédaction.

70. M. AMADO estime, comme M. Scelle, que la Commission ne peut pas renvoyer au Comité de rédaction un texte sur lequel l'accord ne s'est fait qu'en apparence. L'expression "quels que soient les moyens employés pour ces communications" doit être précisée si l'on ne veut pas donner aux missions des pouvoirs illimités.

71. M. VERDROSS est d'avis que l'on pourrait donner satisfaction à M. Pal et à M. Scelle en insérant dans le paragraphe la réserve suivante: "conformément à la législation de l'Etat accréditaire".

72. M. EL-ERIAN rappelle qu'il a proposé qu'on adopte pour l'article une formule générale tout en expliquant dans le commentaire ce qu'on entend par "tous les moyens disponibles". L'emploi d'émetteurs privés de radiodiffusion ayant déjà été la cause de litiges, la Commission serait bien avisée d'indiquer expressément dans le commentaire que l'Etat accréditaire n'est pas tenu de l'autoriser. L'Etat accréditant peut utiliser uniquement les moyens de communication mis habituellement à la disposition du public. Pour employer des moyens spéciaux, il doit obtenir l'autorisation, librement consentie, de l'Etat accréditaire.

73. Il est une raison d'ordre pratique pour laquelle l'emploi d'émetteurs privés de radiodiffusion doit être soumis à contrôle, à savoir que, si tel n'était pas le cas, l'Etat accréditaire pourrait ne pas être en mesure de s'acquitter des obligations concernant la réglementation des fréquences que lui imposent les conventions internationales des télécommunications d'Atlantic City (1947)⁴ et de Buenos-Aires (1952)⁵.

74. M. KHOMAN fait observer que, si dans bien des cas l'Etat accréditaire autorise sous le bénéfice de la réciprocité l'usage d'émetteurs privés de radiodiffusion, cette réciprocité est souvent plus théorique que réelle, car seuls les Etats assez fortunés pour avoir toute une

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, 1954, n° 2616.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Convention internationale des télécommunications (Buenos Aires, 1952)*, Genève, Secrétariat général de l'Union internationale des télécommunications, 1953.

chaîne de relais peuvent communiquer par radio avec les missions éloignées. Il suffirait, à son sens, d'indiquer dans le commentaire que la mise en service de stations privées de radiodiffusion est subordonnée au consentement et à la législation de l'Etat accréditaire.

75. Le PRESIDENT demande si M. Padilla Nervo estimerait suffisant que l'on dise dans le commentaire que, s'il faut obtenir la permission de l'Etat accréditaire pour mettre en service des stations de radiodiffusion, c'est en raison des dispositions des conventions internationales des télécommunications.

76. M. PADILLA NERVO répond par l'affirmative.

77. Selon M. SPIROPOULOS, il est à peu près hors de doute que les vues exprimées par sir Gerald Fitzmaurice finiront par être généralement acceptées. Pour le moment, cependant, l'opinion publique n'admet pas sans méfiance que des missions diplomatiques emploient des stations privées de radiodiffusion et n'accepterait pas qu'elles les utilisent librement.

78. Il propose que la Commission vote sur le point de savoir s'il faut signaler dans le commentaire qu'en vertu des conventions internationales des télécommunications, l'emploi par les missions de stations de radiodiffusion doit être subordonné au consentement de l'Etat accréditaire.

79. Sir Gerald FITZMAURICE désirait simplement que la Commission reconnût, d'une manière ou d'une autre, ce qui est maintenant le moyen le plus normalement utilisé pour les communications diplomatiques. Si la Commission insérait dans le commentaire un passage qui semblerait condamner ce moyen de communications ou jeter un doute sur sa validité, elle pourrait donner une impression fautive.

80. En ce qui concerne les dispositions relatives à la réglementation des fréquences, tous les Etats ayant accepté les conventions internationales des télécommunications observeront vraisemblablement, en leur qualité d'Etat accréditant, les dispositions concernant les émetteurs employés par les missions diplomatiques. Il est évident que ces stations ne doivent pas être utilisées pour des émissions publiques, mais uniquement pour les communications diplomatiques. La question du secret ne se pose pas. Tous les messages confidentiels transmis par ondes hertziennes étant soit en code, soit chiffrés, la radiodiffusion n'assure ni plus ni moins le secret que n'importe quel autre moyen de communications. On s'en sert tout simplement parce qu'elle est plus pratique et plus rapide que les autres relations. Son emploi doit constituer un privilège diplomatique ayant pour objet de permettre aux missions de s'acquiescer de leur tâche.

81. M. PADILLA NERVO fait observer que, si les missions diplomatiques utilisent souvent la radiodiffusion pour recevoir des messages, elles n'ont pas l'habitude, en général, d'avoir des stations émettrices. Du moins n'a-t-il pas eu l'occasion d'en voir, ni au Mexique, ni dans les pays auprès desquels il a été accrédité. L'emploi d'émetteurs pose un problème touchant l'ordre public. On se trouverait devant une situation impossible si, dans une même capitale, une quarantaine d'ambassades émettaient des messages radiodiffusés, sur la fréquence qui leur convient le mieux. Il serait impossible au système de communications radiophoniques de fonctionner dans de telles conditions. L'Etat accréditaire est tenu, aux termes des conventions internationales, de réglementer les fréquences utilisées sur son

territoire. La Commission doit donc préciser que les missions ne peuvent se servir d'émetteurs de radiodiffusion sans le consentement de l'Etat accréditaire et sans prendre les dispositions voulues pour que leur emploi soit conforme à la législation de l'Etat accréditaire et aux règlements internationaux.

82. M. SCHELLE signale qu'il ne faut pas confondre le droit interne et le droit international. Il serait inexact de dire que les moyens de communications diplomatiques sont soumis à la législation de l'Etat accréditaire. Comme sir Gerald Fitzmaurice l'a montré, peu importe que l'Etat accréditaire donne ou non son consentement; on ne peut empêcher les missions d'utiliser des stations de radiodiffusion, et toute tentative visant à subordonner leur emploi au consentement de l'Etat accréditaire n'aurait d'autre résultat que d'ouvrir la voie à des litiges. Il ne pense pas que, s'agissant des communications, la réglementation prévue par les conventions internationales des télécommunications affecte les privilèges diplomatiques.

83. Le PRESIDENT met aux voix la question de savoir si la Commission entend indiquer dans le commentaire que, aux termes des conventions internationales des télécommunications, l'emploi par les missions de stations de radiodiffusion doit être subordonné au consentement de l'Etat accréditaire.

Par 11 voix contre 3, avec 7 abstentions, la Commission tranche la question par l'affirmative.

84. Le PRESIDENT demande si le Rapporteur spécial accepte l'amendement par M. Tounkine pour le paragraphe 2 de l'article 16; le texte est ainsi conçu:

"La valise du courrier diplomatique ne peut, en aucun cas, être ouverte ni retenue."

85. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, est prêt à accepter la disposition relative à l'ouverture et à la retenue de la valise, mais il ne pense pas, en revanche, que l'expression "en aucun cas" soit opportune. Qu'arrivera-t-il si le sac paraît contenir des objets constituant un danger pour le public?

86. M. VERDROSS déclare que tout dépend de ce qu'on entend par la "valise du courrier diplomatique". La valise diplomatique qui contient les papiers officiels ne doit en aucun cas être soumise à l'inspection, mais les autres paquets joints au courrier diplomatique, qui souvent contiennent des cadeaux ou des denrées alimentaires, ne peuvent bénéficier de cette immunité.

87. M. SPIROPOULOS, répondant à M. Verdross, estime qu'il s'agit là essentiellement d'une question de rédaction. Le courrier diplomatique, au sens exact du terme, est toujours dans une enveloppe scellée, à laquelle est jointe une lettre de couverture, et qui peut être transportée soit dans la valise, soit à la main.

88. M. TOUNKINE estime que l'expression "la valise du courrier diplomatique" correspond mieux à ce qu'il veut dire que les mots "*diplomatic despatches*", qui peuvent être pris dans une acception trop étroite.

89. M. BARTOS fait observer que le courrier diplomatique de certaines ambassades en Yougoslavie peut se composer de colis pesant jusqu'à 300 ou 500 kilogrammes et représenter 50 tonnes environ par an. Des libraires se font régulièrement adresser leurs livraisons par la valise diplomatique, et des remarques ont été faites à ce sujet aux missions diplomatiques de la part du service du protocole yougoslave.

90. Il est partisan de donner, dans le commentaire relatif à l'article, une définition de la valise diplomatique, précisant que cette valise doit contenir uniquement la correspondance et les publications imprimées destinées à la mission, bien que, dans des cas exceptionnels, elle puisse renfermer aussi d'autres choses — par exemple des objets qui peuvent être utilisés comme pièces à conviction. La pratique adoptée au Royaume-Uni dans les cas où l'on soupçonne des irrégularités semble parfaitement saine. Si un fonctionnaire des douanes soupçonne, d'après l'aspect extérieur de la valise, qu'elle contient autre chose que des documents ou des publications imprimées, il demande au service du protocole d'intervenir.

91. M. AGO n'est pas certain qu'il soit possible d'élaborer une définition qui empêcherait l'utilisation abusive de la valise diplomatique. A choisir entre deux maux, à savoir courir le risque qu'on laisse acheminer irrégulièrement des cadeaux par la valise diplomatique, ou consentir aux abus que peut comporter la libre inspection de cette valise, il préfère sans aucun doute le premier. Toute exception à la règle bien établie selon laquelle le courrier diplomatique ne doit pas être soumis à l'inspection ouvrirait la voie à des abus de toutes sortes.

92. Pour sir Gerald FITZMAURICE, il est hors de doute que la valise diplomatique doit, en principe, n'être soumise à aucune inspection, mais il se demande si cette règle ne souffre vraiment pas d'exception. La valise diplomatique, chacun le sait, est couramment utilisée à des fins tout à fait fâcheuses: trafic illicite de diamants ou de devises, par exemple. En ne tolérant aucune exception, on encourage ce trafic illicite. Il serait donc plus sage de réserver la possibilité de vérifier le contenu de la valise diplomatique, mais cela uniquement pour les cas où il y a de très sérieuses raisons de soupçonner une irrégularité, et encore à deux conditions: l'autorisation doit émaner des plus hautes instances, et la mission intéressée doit être avertie.

93. Sir Gerald se demande pourquoi le Rapporteur spécial a renoncé à son texte primitif, ainsi conçu:

"La valise du courrier diplomatique sera exempte d'inspection à moins qu'il n'existe des motifs très sérieux de croire qu'elle contient des objets illicites. La valise ne pourra être ouverte pour inspection qu'avec le consentement du ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire et en présence d'un représentant autorisé de la mission (A/CN.4/91)."

Pour sa part, il préférerait ce texte, sous réserve de certaines modifications.

94. M. AMADO, tout en comprenant que M. Bartos et sir Gerald Fitzmaurice se préoccupent des nombreux abus auxquels donne lieu ce privilège, n'en demeure pas moins fidèle à la règle selon laquelle la valise diplomatique ne doit jamais être soumise à l'inspection.

95. M. FRANÇOIS partage sans réserve la manière de voir de sir Gerald Fitzmaurice. Non seulement la valise diplomatique elle-même, mais des quantités considérables de paquets, et même des malles, sont transportées sous le couvert de l'immunité. Le trafic illicite s'effectue par l'entremise du courrier diplomatique, souvent à l'insu du chef de la mission. Le texte initial du Rapporteur spécial donne toute garantie contre la violation du secret de la correspondance diplomatique, et M. François ne voit pas pourquoi l'on devrait traiter les paquets acheminés par la valise diplomatique, au-

tres que cette correspondance, de la manière prévue dans l'amendement.

96. M. EDMONDS demande instamment à la Commission d'examiner sérieusement les conséquences d'une disposition prévoyant une exception à la règle de l'inviolabilité de la valise diplomatique. Bien qu'il y ait des abus, il s'oppose fermement à ce que l'on s'écarte en quoi que ce soit du principe.

97. Le texte initial du Rapporteur spécial, qui admet des exceptions, est trop général pour être accepté. Il n'énonce aucun critère précis, car celui des "motifs très sérieux" est trop subjectif. Il est significatif que ni le projet de la Harvard Law School ni la Convention de la Havane ne prévoient d'exception à la règle. Si la Commission décidait néanmoins de tolérer des exceptions, il faudrait qu'elle élabore son texte avec grand soin et formule des critères bien nets.

98. M. MATINE-DAFTARY partage l'opinion de sir Gerald Fitzmaurice et de M. François. Déclarer que la valise ne peut en aucun cas être soumise à l'inspection, c'est encourager les abus. Il se demande, lui aussi, pourquoi le Rapporteur spécial a renoncé à son texte initial.

99. M. PADILLA NERVO se prononce en faveur de l'immunité absolue. En dépit des risques d'abus, il ne croit pas que l'Etat accréditaire ait le droit de violer le secret de la valise diplomatique d'un autre Etat. Cela ne veut pas dire toutefois que l'Etat accréditant n'ait pas le devoir de n'utiliser la valise que pour le transport de la correspondance diplomatique. Cependant, le point essentiel est que même l'inobservation de ce devoir ne donne pas le droit de violer le secret de la valise, et qu'il faut au contraire remédier à cette situation par d'autres moyens.

100. M. Padilla Nervo propose que, d'une part, l'on consacre le principe de l'inviolabilité, et que, d'autre part, l'on indique, dans l'article ou dans le commentaire, que l'Etat accréditant a le devoir de n'utiliser la valise que pour le transport de la correspondance et de documents diplomatiques.

La séance est levée à 13 h. 5.

399^{ème} SEANCE

Jeudi 16 mai 1957, à 9 h. 30.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

Relations et immunités diplomatiques (A/CN.4/91, A/CN.4/98) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

EXAMEN DU PROJET DE CODIFICATION DU DROIT RELATIF AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES (A/CN.4/91) [suite]

ARTICLE 16 (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du paragraphe 2 de l'article 16 remanié par le Rapporteur spécial (398^{ème} séance, par. 27).

2. M. TOUNKINE déclare qu'en stipulant, comme il l'a proposé lui-même, que la valise diplomatique ne pourrait être ni ouverte ni retenue, la Commission ne ferait