

Document:-  
**A/CN.4/SR.399**

**Compte rendu analytique de la 399e 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>)*

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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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

qu'énoncer une règle existante du droit international. Lorsqu'elle s'est occupée de l'article 12, elle a déjà décidé d'éliminer toutes les atténuations au principe fondamental de l'inviolabilité des locaux des missions en se fondant sur cette considération qu'en établissant des exceptions on risquerait d'aboutir à l'abandon de la règle générale. L'observation vaut également pour le paragraphe 2 de l'article 16. Pour fréquents et graves qu'ils soient, les abus en matière d'immunité de la correspondance diplomatique n'autorisent pas, selon lui, à renoncer au principe de l'inviolabilité absolue. Les dangers d'abus que comporte cette règle absolue ne sont pas aussi grands que ceux qu'on pourrait créer en permettant des dérogations à la règle. M. Tounkine est surpris que plusieurs membres de la Commission préfèrent le texte initial du Rapporteur spécial (A/CN.4/91), qui, s'il était accepté, conduirait dans la pratique à l'abandon du principe même de l'inviolabilité.

3. M. Tounkine croit comprendre que le Rapporteur spécial veut bien accepter son amendement (398<sup>ème</sup> séance, par. 84), les mots "en aucun cas" étant toutefois supprimés. S'il en est ainsi, il accepte cette suppression.

4. M. YOKOTA pense que la meilleure façon de conserver dans son intégralité la règle de l'inviolabilité de la valise diplomatique, tout en empêchant les abus éventuels, est de définir la valise diplomatique. On pourrait s'inspirer pour cette définition des expressions dont Oppenheim s'est servi: "D'après l'usage général, les parties du bagage des courriers qui contiennent des dépêches diplomatiques et qui sont scellées du sceau officiel ne doivent être ni ouvertes ni inspectées<sup>1</sup>."

5. Si on limite l'inviolabilité absolue à la correspondance diplomatique proprement dite, non seulement scellée, mais encore authentifiée par le chef de mission ou le ministre des affaires étrangères, il n'y aura pour ainsi dire plus aucune possibilité d'abus. Les autres valises ou colis diplomatiques qui sont scellés seulement, mais non authentifiés, resteraient exposés à être ouverts dans des circonstances exceptionnelles et sous les conditions spéciales énoncées par le Rapporteur spécial dans son texte initial. Le Comité de rédaction pourrait être chargé de préparer un texte sur cette base.

6. M. FRANÇOIS, évoquant l'objection sérieuse faite par plusieurs membres de la Commission à la formule initialement proposée par le Rapporteur spécial, déclare que la règle selon laquelle la correspondance diplomatique peut être ouverte dans des circonstances exceptionnelles et sous des conditions spéciales est déjà en vigueur dans quelques pays, qui la considèrent comme conforme au droit international existant. La Commission peut être certaine, d'ailleurs, que de nombreux pays se refuseraient à considérer l'interdiction absolue d'ouvrir la valise diplomatique comme une règle du droit international existant.

7. Peut-être serait-il possible de trouver un terrain d'entente entre les deux conceptions. La Commission pourrait, par exemple, énoncer le principe général de l'inviolabilité de la valise diplomatique dans l'article et ajouter dans le commentaire une mention dont les termes seraient à peu près les suivants:

"La Commission s'est estimée tenue d'énoncer le principe général de l'inviolabilité absolue de la valise diplomatique, mais elle n'a pas entendu, pour autant, stigmatiser comme contraire au droit international la

pratique suivie dans quelques pays qui consiste à revendiquer le droit d'ouvrir cette valise dans des cas très spéciaux et seulement avec le consentement du ministère des affaires étrangères et en présence d'un représentant de la mission."

Par cette solution, des exceptions seraient prévues, mais elles seraient entourées des garanties nécessaires.

8. M. SCHELLE partage d'une manière générale l'avis de M. Amado selon lequel les immunités diplomatiques doivent être aussi absolues que possible, mais il redoute les dangers grandissants qui découlent de l'inviolabilité absolue de la valise diplomatique. Il y a déjà plus de 80 Etats indépendants dans le monde, et tous ne sont pas liés par les mêmes traditions que les puissances anciennes. S'il ne s'agissait que de contrebande de diamants ou de parfums, la perspective d'abus ne serait pas tellement préoccupante, mais M. Scelle sait, par divers membres de la Commission des stupéfiants des Nations Unies, qu'il est notoire qu'un trafic de substances dangereuses s'opère sous le couvert de la valise diplomatique. La contrebande de pièces essentielles de bombes atomiques par la valise diplomatique reste encore du domaine du roman, mais rien n'empêcherait qu'elle devienne une réalité. Ces considérations l'amènent à estimer qu'il est nécessaire de permettre aux Etats de faire ouvrir la valise diplomatique dans des circonstances exceptionnelles et en entourant cette autorisation de garanties appropriées. La proposition de M. François est parfaitement raisonnable.

9. M. SPIROPOULOS confesse que la proposition de M. François ne lui donne pas pleinement satisfaction. Si on laisse à certains pays une latitude plus ou moins complète, il n'y aura bientôt plus de règle du tout. Pourtant, la Commission ne peut pas délibérément méconnaître les abus très réels qui se commettent. Il y aurait une solution, qui consisterait à définir la valise diplomatique comme un moyen d'acheminer la correspondance diplomatique et les documents officiels. Ces objets, qu'ils soient dans un sac scellé ou sous enveloppe scellée, jouiraient de l'immunité intégrale. Si les Etats veulent envoyer d'autres articles sous le couvert de leur sceau, ils devront accepter à l'avance de les soumettre à l'inspection.

10. De l'avis de M. Spiropoulos, le texte initialement proposé par le Rapporteur spécial ne donnait pas les garanties nécessaires, car il laissait la décision d'ouvrir la valise diplomatique à l'entière discrétion de l'Etat accréditaire. Il vaudrait mieux stipuler que la valise diplomatique ne peut être ouverte pour inspection qu'avec le consentement de l'Etat accréditant et en présence de son représentant autorisé. Le Comité de rédaction pourrait être chargé de formuler un article en ce sens.

11. M. AMADO reconnaît que les abus de l'immunité de la valise diplomatique sont presque quotidiens et que les Etats sont désarmés pour les empêcher. Toutefois, la Commission devrait se demander si ces abus sont assez graves pour justifier l'acceptation de la proposition de M. François. L'ouverture de la valise diplomatique dans des circonstances exceptionnelles est, il faut le reconnaître, une pratique acceptée, mais qu'aucune règle de droit international ne sanctionne.

12. Comme il est impossible de définir les abus auxquels peut donner lieu la valise diplomatique, la Commission pourrait définir la valise diplomatique elle-même en disant:

<sup>1</sup> L. Oppenheim, *International Law - A Treatise*, 8<sup>ème</sup> éd., revue par H. Lauterpacht, Londres - New-York - Toronto, Longmans, Green and Co., édit., 1955, vol. I, p. 813.

“La valise diplomatique, en tant que moyen d'ache-miner la correspondance diplomatique entre les Etats et leurs missions, est inviolable.”

Elle pourrait ensuite ajouter dans le commentaire que la valise peut être ouverte s'il y a des motifs graves de présumer qu'elle contient des articles illicites, et sous réserve de précautions appropriées.

13. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, fait remarquer que les abus se produisent principalement à propos des bagages transportés par le courrier. La valise diplomatique elle-même, qui porte habituellement un sceau apposé par un haut fonctionnaire de la mission ou du ministère, ne prête pas facilement aux abus. M. Liang ne se rappelle aucun cas de découverte d'articles illicites dans la valise diplomatique proprement dite.

14. Il estime souhaitable que la Commission affirme sans ambiguïté l'inviolabilité de la valise diplomatique. Elle pourra régler par d'autres moyens la question des abus. Lorsqu'un Etat accréditaire a des motifs graves de suspecter une irrégularité, il peut s'adresser à l'Etat accréditant, qui, en règle générale, se prêtera à une inspection du contenu de la valise. Si cet Etat s'en tient à la lettre de son droit et refuse d'ouvrir la valise, l'Etat accréditaire aurait matière à réclamation. Pourtant, M. Liang ne se rappelle pas, quant à lui, qu'un Etat accréditant ait jamais adopté cette attitude.

15. M. PADILLA NERVO rappelle qu'à la séance précédente il a demandé de façon pressante qu'au lieu de définir la valise diplomatique, la Commission déclare que l'Etat accréditant a le devoir de se servir de cette valise uniquement pour la correspondance diplomatique avec ses missions (398<sup>ème</sup> séance, par. 100). On pourrait ajouter une mention de ce genre au texte de M. Tounkine ou, à défaut, l'introduire dans le commentaire. Une fois que l'obligation aura été nettement établie, toute violation entraînera une responsabilité internationale. On pourrait recourir contre les abus en portant une plainte contre l'Etat responsable.

16. M. MATINE-DAFTARY appuie la proposition de M. François, laquelle énonce le principe de l'inviolabilité dans l'article, mais prévoit un recours contre les abus dans le commentaire. Bien entendu, s'il faut ouvrir une valise diplomatique, la correspondance diplomatique doit rester à l'abri de toute visite. En tout cas, la présence d'objets illicites dans le courrier peut être détectée par des appareils à rayons X et d'autres moyens, sans qu'il y ait nécessité d'ouvrir les colis.

17. M. BARTOS signale que le caractère de la valise diplomatique s'est modifié. Souvent, les courriers empruntant le chemin de fer voyagent avec des colis diplomatiques remplissant tout un compartiment; tous ces colis sont scellés, mais ils contiennent, pour la plupart, autre chose que de la correspondance diplomatique.

18. M. Bartos reconnaît avec M. François que certains Etats revendiquent le droit d'ouvrir la valise diplomatique dans des circonstances spéciales; il ajoutera même que cette pratique se fonde sur le droit des Etats de défendre leurs intérêts et de prévenir les infractions à leur législation. L'ouverture de la valise diplomatique est toujours entourée des garanties nécessaires: consentement du ministre des affaires étrangères, intervention du service du protocole, et présence du courrier et d'un représentant de la mission intéressée. De plus, comme M. Matine-Daftary l'a souligné, on peut détecter les articles illicites sans ouvrir la valise.

19. M. Bartos ne s'est jamais opposé à la règle de l'inviolabilité absolue de la valise diplomatique, mais il estime que la Commission ne saurait pas se contenter d'énoncer la règle générale en ignorant de propos délibéré les abus notoires et la pratique reconnue des Etats fondée sur des droits acquis. En conséquence, il se rallie à la solution préconisée par M. François. Toutefois, il faudrait y ajouter une clause supplémentaire, qui préciserait que la pratique ne doit pas dégénérer en un moyen de tracasserie. Il recommande cette clause à l'attention du Comité de rédaction en vue de son insertion soit dans l'article, soit dans le commentaire.

20. M. TOUNKINE s'associe aux observations de M. Spiropoulos et de M. Amado. Il accepte également la proposition de M. Padilla Nervo visant à spécifier les obligations des Etats en ce qui concerne la valise diplomatique. Il préférerait pourtant voir figurer la définition dans le commentaire.

21. En dépit de l'évolution de son caractère, décrite par M. Bartos, la valise diplomatique reste un moyen très important de communication entre les gouvernements et leurs missions. Bien que le domaine et le volume de la correspondance diplomatique se soient considérablement étendus ces dernières années, ce changement n'autorise pas à assortir d'exceptions la règle de l'inviolabilité.

22. M. PAL approuve le projet de paragraphe 2, tel qu'il figure dans le texte remanié du Rapporteur spécial (398<sup>ème</sup> séance, par. 27). Il ressort du débat que ceux que l'on accuse d'abuser de l'immunité de la valise diplomatique sont non pas les Etats eux-mêmes, mais des fonctionnaires de ces Etats, agissant de leur propre chef. Or, la Commission codifie des règles pour les Etats. Comme le Secrétaire de la Commission l'a signalé, il y a d'autres moyens d'agir contre les abus dont on se plaint; le fait même que ces abus existent ne suffit pas à justifier les restrictions que l'on pourrait apporter à la règle de l'inviolabilité absolue.

23. La question des abus pourrait dans le commentaire faire l'objet d'une note qui préciserait quel est le contenu légitime d'une valise diplomatique, tout en laissant aux Etats le soin de prendre des sanctions contre ceux de leurs fonctionnaires qui en font un usage illicite. Les abus signalés ont des conséquences insignifiantes, tandis que les restrictions que l'on propose d'apporter à ce privilège prêtent à des abus qui pourraient avoir de très graves répercussions sur l'ensemble des relations diplomatiques. De plus, une restriction de ce genre entraîne d'autres, et cela aboutit inévitablement à la suppression même du privilège.

24. M. KHOMAN pense qu'il est nécessaire de distinguer entre les valises diplomatiques convoyées par un courrier et les valises non convoyées.

25. Il s'agit de savoir si la Commission doit poser la règle de l'inviolabilité de la valise diplomatique sans atténuations, comme elle l'a fait dans le cas des locaux de la mission. Il serait plus logique d'énoncer le principe général dans l'article et de traiter la question des abus dans le commentaire, par un texte qui s'inspirerait des propositions faites par M. François et par M. Padilla Nervo.

26. M. AMADO suggère que l'on précise dans le commentaire que l'inviolabilité concerne uniquement les bagages du courrier, à l'exclusion des bagages des membres des missions diplomatiques ou des objets transportés par ceux-ci.

27. Prenant la parole en sa qualité de membre de la Commission, le **PRESIDENT** déclare qu'il approuve le principe de l'inviolabilité absolue tel que l'ont formulé M. Tounkine, M. Amado et M. Padilla Nervo.

28. Comme c'est l'absence de définition de la valise diplomatique qui rend les abus possibles, il est d'avis de donner une définition dans le commentaire relatif à l'article. Il pense, comme le Secrétaire de la Commission, que les contestations touchant de prétendus abus peuvent être réglées par les moyens normaux disponibles. Il faudra également régler la question des colis diplomatiques non accompagnés.

29. M. **SANDSTROM**, rapporteur général, explique pourquoi il a renoncé à son texte initial : il avait rédigé ce texte avant d'avoir pu étudier les législations nationales dans ce domaine. S'étant aperçu qu'aucune des nombreuses législations qui s'occupent de la question de la valise diplomatique ne prévoit des exceptions au principe de l'inviolabilité, il en est venu à la conclusion qu'il vaudrait mieux énoncer le principe sans aucune atténuation dans l'article et rechercher si la Commission désire introduire dans le commentaire des atténuations analogues à celles que prévoyait le texte initial.

30. Il appuie, bien entendu, la proposition de M. François, mais estime qu'il serait utile également de donner dans l'article une définition de la valise diplomatique ; la rédaction de la mention à insérer dans le commentaire s'en trouverait facilitée.

31. M. **AMADO** retire sa proposition en faveur de celle de M. Padilla Nervo.

32. Le **PRESIDENT** met aux voix le texte suivant, proposé par M. Padilla Nervo :

"La valise diplomatique sert uniquement à la transmission de la correspondance diplomatique."

La question de savoir si ce texte aura sa place au paragraphe 2 de l'article 16 ou dans le commentaire relatif à l'article pourrait être laissée à l'appréciation du Comité de rédaction.

*Par 17 voix contre zéro, avec 4 abstentions, ce texte est adopté.*

33. M. **FRANÇOIS** est favorable à ce texte, mais a dû s'abstenir parce que son approbation dépendra de la nature du texte qui figurera dans le commentaire.

34. M. **SCELLE** s'est abstenu, parce que le texte n'énonce pas clairement le principe sur lequel la Commission a voté.

35. M. **MATINE-DAFTARY** déclare qu'en votant pour le texte il n'a pas entendu éliminer la proposition de M. François.

36. M. **BARTOS** a voté pour le texte parce que celui-ci représente tout au moins un progrès vers l'atténuation du principe.

37. M. **PADILLA NERVO** fait observer que, sous sa forme actuelle, le texte qu'a proposé M. Tounkine (398<sup>ème</sup> séance, par. 84) ne traite pas de la correspondance diplomatique non accompagnée.

38. M. **TOUNKINE** accepte, pour tenir compte de l'observation de M. Padilla Nervo, la suppression des mots "*carried by diplomatic messengers*" dans le texte anglais, et des mots "du courrier" dans le texte français.

39. Le **PRESIDENT** met aux voix l'amendement de M. Tounkine dans le texte français révisé suivant :

"La valise diplomatique ne peut être ouverte ni retenue."

*Par 14 voix contre 3, avec 2 abstentions, l'amendement est adopté.*

40. M. **BARTOS** s'est abstenu, parce que, tout en approuvant le principe, il estime qu'il faut l'atténuer quelque peu par des exceptions, pour faciliter la lutte contre les abus du principe à la base.

41. M. **MATINE-DAFTARY** s'est abstenu, bien qu'il admette le principe de l'inviolabilité de la correspondance diplomatique, parce que des dispositions propres à prévenir les abus sont indispensables.

42. M. **GARCIA AMADOR** déclare qu'ayant voté pour l'amendement de M. Tounkine, il n'en est pas moins amené à se demander avec une réelle inquiétude si ce texte est compatible, en théorie et en pratique, avec celui de M. Padilla Nervo, en faveur duquel il s'est également prononcé. Logiquement, si la Commission stipule que l'Etat accréditant a le devoir de veiller à ce que la valise diplomatique contienne uniquement la correspondance diplomatique, elle doit reconnaître à l'Etat accréditaire le droit de faire en sorte que cette condition soit remplie. Or, le principe général qui vient d'être voté prive l'Etat accréditaire de ce droit. C'est pourquoi, si la contradiction n'est pas levée, il se réserve, quant à lui, la faculté de se prononcer contre le texte définitif lorsqu'il sera présenté par le Comité de rédaction, et de suggérer de faire ressortir l'existence de cette contradiction dans le commentaire relatif à l'article.

43. M. **EDMONDS** déclare qu'il n'a pas voté pour l'amendement de M. Tounkine parce que l'insertion de ce texte dans le projet représente un double emploi.

44. M. **PADILLA NERVO**, à propos de l'observation de M. Garcia Amador, déclare que le texte de M. Tounkine constate le droit pour l'Etat accréditant à l'inviolabilité de sa valise diplomatique, tandis que le texte qu'il a lui-même présenté établit le devoir correspondant à ce droit, à savoir celui d'utiliser la valise à des fins diplomatiques exclusivement. Il n'y a pas contradiction entre les deux textes.

45. M. **EL-ERIAN** a voté pour l'amendement de M. Tounkine, afin de marquer qu'il souscrit au principe de l'inviolabilité de la valise diplomatique, principe qui est à la base du droit des relations et immunités diplomatiques. Toutefois, il n'a perdu de vue, pour autant, ni l'élément ajouté par M. Padilla Nervo en vue d'être inclus dans le commentaire, ni les autres dispositions du projet qui constitueront le contrepois nécessaire à celles qui concernent les immunités diplomatiques.

46. M. **PADILLA NERVO** accepterait que le texte que la Commission a adopté sur sa proposition figure soit dans l'article, soit dans le commentaire, mais il préférerait pourtant qu'il soit incorporé dans l'article, car, de cette façon, la Commission formulerait une obligation juridique claire sur laquelle elle pourrait donner toutes les explications nécessaires dans le commentaire. Au surplus, si une obligation juridique claire est formulée, la Commission pourra attendre des ministères des affaires étrangères qu'ils veillent avec un plus grand soin à ce que la valise diplomatique soit uniquement utilisée aux fins auxquelles elle est destinée.

47. C'est pourquoi il propose formellement que le texte qui a été adopté soit inséré dans l'article 16 lui-même.

48. En ce qui concerne la proposition de M. François, en vertu de laquelle la Commission devrait indiquer dans le commentaire que la valise diplomatique peut être inspectée s'il y a des motifs graves de présumer qu'elle contient des objets illicites, M. Padilla Nervo signale

qu'au paragraphe 2 de l'article 23 du projet (A/CN.4/91) une exception du même ordre est formulée pour la règle selon laquelle les bagages personnels des membres de la mission doivent être exempts d'inspection. Bien entendu, il est trop tôt pour dire si la Commission conservera cette disposition, mais, dans la pratique, les agents des douanes n'ouvrent jamais le bagage personnel des membres des missions. Il ne s'agit guère d'exercer une plus grande vigilance à l'égard des envois faits par le ministère des affaires étrangères qu'à l'égard des bagages d'un membre de mission diplomatique ordinaire.

49. M. SPIROPOULOS est également d'avis que le texte de M. Padilla Nervo qui a été adopté doit avoir sa place dans l'article 16 lui-même, qui s'en trouvera renforcé. Ce texte n'apporte rien de nouveau; il n'exprime que ce qui est reconnu universellement — on pourrait même penser qu'il va de soi.

50. M. TOUNKINE déclare qu'à son avis il faudrait énoncer la règle elle-même dans l'article, mais que, si la Commission tient à donner en quelque sorte une définition de la valise diplomatique en précisant ce que contient cette valise et à quoi elle sert, c'est dans le commentaire qu'il faut le faire. Si la Commission introduisait une définition dans l'article 16 lui-même, elle risquerait de créer une véritable confusion et même de conduire à des violations de la règle.

51. M. YOKOTA n'a pas d'objection de principe au texte de M. Padilla Nervo, mais ne voit pas la nécessité de l'introduire dans l'article lui-même, puisque la Commission a décidé de faire figurer dans le commentaire la définition de la valise diplomatique.

52. Le PRESIDENT met aux voix la proposition de M. Padilla Nervo tendant à introduire son texte dans l'article 16 lui-même.

*Par 11 voix contre 6, avec 3 abstentions, la proposition est adoptée.*

53. Le PRESIDENT rappelle que divers membres de la Commission ont émis l'idée qu'il faudrait introduire dans le commentaire une définition de la valise diplomatique. Cette idée n'a, jusqu'ici, rencontré aucune objection, et le Président propose que la Commission décide de l'adopter.

*Il en est ainsi décidé.*

54. Le PRESIDENT rappelle également que M. Spiropoulos avait suggéré que l'on pouvait stipuler, à titre de compromis entre la proposition de M. François (par. 7 ci-dessus) et les opinions d'autres membres, que, dans le cas où il y aurait de très sérieux motifs de présumer qu'elle contient des articles illicites, la valise diplomatique pourrait être inspectée, d'entente entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire (par. 10 ci-dessus).

55. M. SPIROPOULOS retire sa suggestion, parce qu'il va vraiment sans dire que la valise diplomatique peut être inspectée si l'Etat accréditant l'accepte.

56. M. Matine-Daftary ayant formellement demandé au cours de la discussion que l'on vote sur la proposition de M. François visant à insérer dans le commentaire un texte prévoyant la possibilité d'ouvrir, dans des cas exceptionnels et sous certaines conditions, la valise diplomatique, le PRESIDENT met aux voix cette proposition (par. 7 ci-dessus), étant entendu que le vote définitif ne pourra avoir lieu que lorsque le commentaire de tout le projet sera soumis à la Commission.

*Par 12 voix contre 7, avec une abstention, la proposition est adoptée.*

57. M. AMADO considère que, par son vote, la Commission vient d'"enterrer" le principe de l'inviolabilité de la valise diplomatique.

58. M. GARCIA AMADOR reconnaît que le principe de l'inviolabilité de la valise diplomatique est sacré. Il ne s'ensuit pas, toutefois, qu'il ne puisse pas donner lieu à des abus. La seule façon de prévenir ces abus est de reconnaître à l'Etat accréditaire, comme M. François l'a proposé, certains droits nettement délimités. M. Garcia Amador a voté pour la proposition de M. François parce qu'il a considéré qu'elle tient compte des intérêts existant de part et d'autre et laisse intact le principe de l'inviolabilité de la valise diplomatique.

59. M. TOUNKINE considère qu'il faut énoncer les règles de droit non pas dans le commentaire, mais dans les articles eux-mêmes. D'une façon générale, le commentaire n'a donc pas force obligatoire à ses yeux.

60. M. SPIROPOULOS fait observer que, si le commentaire n'était pas obligatoire, il serait difficile de comprendre pourquoi la Commission se donne la peine de l'adopter. A son avis, le commentaire a une certaine valeur en tant qu'interprétation des articles, et, ayant une certaine valeur, il a nécessairement une certaine force.

61. Il reconnaît que le droit que la proposition de M. François accorde à l'Etat accréditaire est limité, mais il n'en faut pas moins déplorer que la Commission ait accepté d'introduire dans le commentaire quelque chose qu'elle venait de refuser d'insérer dans le texte.

62. M. PADILLA NERVO a voté contre la proposition de M. François, parce qu'elle est incompatible avec l'amendement de M. Tounkine au paragraphe 2 déjà adopté par la Commission (par. 39 ci-dessus). Cette addition au commentaire aura pour seule utilité de signaler le fait que la Commission s'est trouvée dans l'embarras, mais il faudra, avant de présenter le projet à la signature des gouvernements, éliminer la contradiction entre l'article et le commentaire — ce qui ne peut logiquement être réalisé qu'en mettant ce dernier d'accord avec les dispositions de l'article.

63. M. MATINE-DAFTARY ne voit pas de contradiction entre l'amendement de M. Tounkine et la proposition de M. François, surtout si l'on considère que le premier de ces textes est, dans une certaine mesure, atténué par l'amendement de M. Padilla Nervo. Les sauvegardes disposées dans la proposition de M. François sont, à son avis, entièrement suffisantes: l'inspection aura pour unique objet la découverte d'objets illicites, et les autorités de l'Etat accréditaire n'y trouveront ni une excuse ni une occasion pour prendre connaissance des documents diplomatiques contenus dans la valise.

64. M. AGO a voté contre la proposition de M. François, qu'il considère comme s'écartant très dangereusement du principe de l'inviolabilité de la correspondance diplomatique — la plus importante, peut-être, de toutes les immunités diplomatiques. Au surplus, il pense que l'adoption de l'amendement de M. Padilla Nervo constitue déjà une sauvegarde pleinement suffisante pour ce qui est des préoccupations exprimées par M. François.

65. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, souligne que, en vertu de l'article 20 du statut de la Commission, le commentaire doit contenir:

“a) Une présentation adéquate des précédents et autres données pertinentes, y compris les traités, les décisions judiciaires et la doctrine;

“b) Des conclusions précisant:

“i) L'étendue de l'accord réalisé sur chaque point dans la pratique des Etats et dans la doctrine;

“ii) Les divergences et désaccords qui subsistent, ainsi que les arguments invoqués en faveur de chacune des thèses.”

66. Il est vrai que, précédemment, la Commission a introduit dans son commentaire des passages qui ne rentrent dans aucune de ces trois catégories, mais elle n'y a jamais fait figurer un texte qui s'apparente aussi étroitement à ce qui a normalement sa place dans les articles que celui qu'elle vient de décider d'y incorporer sur la proposition de M. François. On a l'impression d'un règlement fixant les détails d'application d'une loi. Très certainement, la Commission reprendra par la suite l'examen de ce point.

67. M. TOUNKINE pense que la Commission devrait être reconnaissante au Secrétaire de lui avoir rappelé à quoi doit servir le commentaire: il ne doit pas accueillir des règles nouvelles, surtout si ces règles sont incompatibles avec celles qui sont déjà contenues dans les articles — comme c'est, semble-t-il, le cas en l'espèce.

68. M. SCALLE partage entièrement l'avis du Secrétaire de la Commission. S'il y a une contradiction entre les articles et le commentaire, il faut la faire disparaître. La Commission ne doit pas se charger d'édicter des règles absolues; de fait, il n'existe pas de règle absolue. Chaque règle a ses exceptions et, si on ne reconnaît pas les exceptions, la règle “saute”. Le point de savoir si tels ou tels actes non conformes à la règle sont des exceptions reconnues ou des violations doit être laissé à l'appréciation d'un organe indépendant, d'une impartialité absolue.

69. M. BARTOS a voté pour la proposition de M. François, qui ne lui paraît pas en contradiction avec celle de M. Tounkine. Le commentaire ne formule pas une règle nouvelle; il se contente d'énoncer ce qui devrait arriver s'il y a des motifs graves de suspecter une violation de la règle formulée dans l'article. Actuellement, le droit international s'occupe beaucoup plus couramment des cas d'abus ou de violation des droits, et cela à très juste titre, puisque de tels cas sont une source abondante de contestations.

70. M. HSU a voté pour les trois propositions, celle de M. Tounkine, celle de M. Padilla Nervo et celle de M. François. A son avis, elles sont non pas contradictoires, mais complémentaires les unes des autres.

71. EL-KHOURI bey a voté pour la proposition de M. François, parce que la règle reconnue vise à conférer l'immunité aux communications diplomatiques elles-mêmes, et non aux objets qui y seraient joints de façon illicite. Il estime, en plein accord avec M. Matine-Daftary, que le texte proposé par M. François ne fournira aux autorités de l'Etat accréditaire ni une excuse ni une occasion pour prendre connaissance de la correspondance diplomatique.

72. M. KHOMAN a voté pour la proposition de M. François parce qu'il a estimé qu'elle était conforme à la pratique existante. Elle vise uniquement à fixer la procédure à suivre dans des cas nettement exceptionnels. Il partage entièrement l'avis de M. Scelle, à savoir qu'il n'y a pas de règle absolue et que toutes les règles doivent être considérées dans leurs rapports les unes avec les

autres. En l'occurrence, il y a indiscutablement un conflit de droits. Le droit de l'Etat accréditant ne peut pas être considéré comme supérieur à celui de l'Etat accréditaire. La proposition de M. François respecte à la fois les droits des deux Etats. Avec M. Matine-Daftary et EL-Khoury bey, il pense qu'il n'y a pas de motif de ne pas respecter l'inviolabilité absolue des documents contenus dans la valise diplomatique.

73. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, a voté pour la proposition de M. François, sans, pour autant, négliger de prendre en considération les différentes interventions des autres membres de la Commission. Il a estimé toutefois que la proposition était compatible avec le texte de l'article tel qu'il a été amendé par M. Padilla Nervo.

74. Il partage l'avis du Secrétaire de la Commission que le commentaire ne doit pas contenir de règlement d'application détaillé, mais il est persuadé que l'on saura parer à cette éventualité et donner au commentaire une forme qui ne donne pas l'impression d'une règle de droit incompatible avec l'article.

75. M. EL-ERIAN déclare qu'il a voté pour l'amendement de M. Tounkine bien qu'il ait aussi voté pour l'amendement de M. François, et cela malgré les hésitations qu'il a pu avoir. Toutefois, à la réflexion, il lui a semblé qu'il n'y avait pas nécessairement incompatibilité entre le fait d'énoncer le principe de l'inviolabilité de la valise diplomatique dans l'article lui-même et celui de déclarer, dans le commentaire, que la valise pourra être ouverte dans des circonstances extrêmement exceptionnelles et sous réserve de certaines garanties clairement définies.

76. Prenant la parole en sa qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT déclare qu'il a voté contre la proposition de M. François parce qu'il l'a estimée incompatible avec le paragraphe 2 adopté et contraire au droit international en vigueur. Au surplus, cette proposition pourra donner lieu à de si graves abus qu'elle risque de détruire le principe même de l'inviolabilité de la correspondance diplomatique — l'un des trois grands principes, avec l'inviolabilité des locaux et l'immunité de la personne, sur lesquels reposent les relations diplomatiques.

77. En aucun autre endroit de son projet, la Commission n'a tenté de déterminer ce qui doit se passer lorsque ses dispositions sont violées. Elle est toujours partie de cette prémisses que les violations devront être réglées de la même façon que tous les autres manquements aux règles du droit international.

78. Le Président invite la Commission à examiner le paragraphe 3 remanié du projet du Rapporteur spécial (398<sup>ème</sup> séance, par. 27).

79. M. TOUNKINE propose d'ajouter *in fine* la phrase suivante:

“Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être arrêté ni retenu par décision administrative ou judiciaire.”

80. M. SANDSTROM, rapporteur spécial, accepte l'amendement de M. Tounkine.

81. M. KHOMAN suggère de mettre l'expression “le messenger qui transporte le courrier” en harmonie avec le reste du texte. Le soin pourrait en être laissé au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé.*

82. M. FRANÇOIS fait observer que, si, comme il arrive souvent, la valise diplomatique est confiée au commandant d'un aéronef, celui-ci, en vertu de l'amenagement de M. Tounkine, jouira de l'inviolabilité de sa personne et ne pourra être ni retenu ni arrêté.

83. M. TOUNKINE déclare que ce n'est pas du tout ce qu'il a voulu dire. Il ne visait que les courriers diplomatiques réguliers. Une valise confiée au commandant d'un aéronef doit être considérée comme non accompagnée.

84. M. BARTOS pense que, dans le cas évoqué par M. François, le commandant de l'aéronef ne devrait pas pouvoir être arrêté tant qu'il n'a pas remis la valise, puisque, s'il en était autrement, la valise risquerait de s'égarer.

85. Le PRESIDENT considère avec M. Tounkine qu'il ne se produira pas de difficulté si la Commission s'en tient fermement à la notion bien établie qu'un courrier diplomatique est une personne munie de documents constatant cette qualité, et notamment d'une lettre de courrier.

86. M. PADILLA NERVO partage cette opinion. A son avis, la confusion provient de l'expression: "le messenger qui transporte le courrier". Si on la remplaçait, par exemple, par "la personne accréditée en tant que courrier diplomatique", la difficulté disparaîtrait.

87. Sir Gerald FITZMAURICE déclare qu'à sa connaissance jamais l'immunité diplomatique n'a été accordée à un messenger qui n'était pas employé comme courrier diplomatique à titre ordinaire ou occasionnel. Toute personne employée en cette qualité reçoit habituellement des papiers spéciaux, et parfois un insigne ou toute autre marque d'identification. Le pilote d'un aéronef commercial ordinaire effectuant le transport de voyageurs ou de marchandises ne peut pas être considéré comme employé en qualité de courrier diplomatique pour la seule raison qu'une valise diplomatique lui est confiée. Par suite, le fait qu'il ne jouit pas de l'immunité diplomatique signifie qu'il y a un petit risque à courir, risque que les gouvernements acceptent d'ailleurs délibérément en contrepartie des commodités très grandes que présente l'expédition des valises diplomatiques par ce moyen.

La séance est levée à 13 heures.

## 400ème SEANCE

Vendredi 17 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 3 de l'article 16 (398ème séance, par. 27, et 399ème séance, par. 79), et propose, pour tenir compte des débats de la séance précédente,

de modifier comme suit la première phrase: "Le courrier diplomatique est protégé par l'Etat accréditaire."

2. M. MATINE-DAFTARY, revenant sur la question des commandants d'aéronefs qui assurent le transport du courrier diplomatique, déclare qu'ils se trouvent exactement dans la même situation qu'un facteur ordinaire, sauf s'ils sont munis d'un passeport diplomatique.

3. M. TOUNKINE estime que la notion de "courrier diplomatique" est si bien établie qu'il vaut mieux ne pas y toucher. Confier du courrier diplomatique à des pilotes n'est pas une pratique courante, et il faudrait laisser aux États intéressés le soin de régler les problèmes auxquels cette pratique pourrait donner lieu. L'insertion dans le projet d'une disposition spéciale consacrée à cette question pourrait susciter des objections de la part des États, et il vaut mieux se borner à mentionner le problème dans le commentaire.

4. M. BARTOS fait observer que les pilotes appelés à transporter du courrier diplomatique peuvent être rangés en trois catégories. La première comprend les pilotes des lignes aériennes commerciales, qui transportent du courrier diplomatique simplement comme partie du fret chargé dans l'avion; bien entendu, ces pilotes n'ont droit à aucun privilège diplomatique. La deuxième catégorie comprend les pilotes des lignes aériennes commerciales qui sont également accrédités en tant que courriers diplomatiques. Les cas de ce genre sont très fréquents. M. Bartos est d'avis que ces pilotes bénéficient du privilège d'inviolabilité jusqu'au moment où ils remettent le courrier diplomatique à un représentant de la mission, cette formalité étant généralement accomplie à l'aéroport. Mais il existe une troisième catégorie, de création tout à fait récente, celle des courriers "volants", qui pilotent des avions affectés à une ambassade à seule fin de transporter le courrier diplomatique. L'ambassade des Etats-Unis d'Amérique à Belgrade dispose de deux appareils de ce genre depuis deux ans. Cette innovation ayant été apportée sans que l'accord du Gouvernement yougoslave ait été obtenu, ce dernier a élevé une protestation. Toutefois, après plus ample examen de la question, le Gouvernement yougoslave a reconnu que cette pratique était conforme au droit international: tout Etat a le droit d'utiliser n'importe quel moyen de communication pour assurer la liaison avec ses missions, et tous les aéronefs civils ont le droit de survoler les pays signataires des conventions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cette pratique n'est du reste pas limitée à la Yougoslavie, ni aux ambassades des Etats-Unis d'Amérique.

5. M. FRANÇOIS rappelle que le privilège de l'inviolabilité est accordé aux courriers diplomatiques uniquement lorsque ceux-ci sont porteurs de la valise diplomatique.

6. M. TOUNKINE estime qu'il serait inopportun de limiter strictement l'inviolabilité des courriers diplomatiques aux périodes durant lesquelles ces courriers sont porteurs de la valise diplomatique. En général, ces courriers vont de capitale en capitale et ne restent que fort peu de temps dans chacune de ces villes; une décision tendant à ce qu'ils soient au bénéfice de l'inviolabilité à certains moments, mais non à d'autres, ne ferait que semer la confusion.

7. M. Tounkine estime inutile d'insérer dans l'article une mention relative aux pilotes d'aéronefs transportant la valise diplomatique. Il suffirait d'utiliser l'expression "courrier diplomatique" et de préciser dans le commen-