

Document:-
A/CN.4/SR.1634

Compte rendu analytique de la 1634e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1980, vol. I

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

proposer des obligations autres que des obligations à caractère très général. Le Rapporteur spécial a eu pour souci principal d'indiquer que, lorsque les Etats traitent ensemble de problèmes tels que l'existence de conséquences préjudiciables, ils le font dans des conditions d'égalité. Les observations de M. Reuter quant à la nécessité de fixer des limites posent la question de l'obligation primaire d'établir ce qui constitue un préjudice dans une situation donnée et de prendre des mesures appropriées. Il conviendrait de mettre l'accent sur les mesures préventives, plus que sur les mesures réparatrices.

29. Quant à soutenir que la Commission fait œuvre de pionnier, le Rapporteur spécial fait observer que ce n'est pas l'Assemblée générale qui a imposé le sujet à la Commission, mais que la Commission l'a conçu après avoir pris délibérément des décisions en ce sens, chaque année depuis 1973. Qui plus est, c'est la Commission elle-même qui en a arrêté le titre dans tous ses détails. L'Assemblée générale s'est bornée à prendre la Commission au mot en l'invitant à poursuivre l'étude du sujet. La Commission est par conséquent tenue de s'exécuter.

30. Comme M. Tsuruoka (1632^e séance), le Rapporteur spécial estime qu'il importe de ne pas donner au terme « environnement » un sens écologique trop étroit.

31. M. Tsuruoka a par ailleurs souligné que les mesures préventives ont plus d'importance que les mesures de réparation. Le Rapporteur spécial lui sait gré d'avoir proposé de fournir une documentation sur la pratique du Japon. Il s'accorde aussi avec M. Tsuruoka pour penser que la Commission, en traitant le sujet, ne doit pas perdre de vue le facteur important de la solidarité internationale. Le Rapporteur spécial prend acte du cas de l'usine japonaise en Thaïlande, mentionné par M. Tsuruoka, ainsi que de sa recommandation de ne pas confondre la question des ressources partagées avec la question générale de la protection de l'environnement.

32. Se référant aux observations de M. Díaz González (*ibid.*), le Rapporteur spécial précise qu'il n'entend certes pas proposer une loi *ex post facto* destinée à être imposée aux Etats qui n'ont pas commis d'acte illicite.

33. Quant au sort qu'il a réservé au terme « liability », dans la version anglaise du rapport, il explique qu'il s'est efforcé de démontrer que l'emploi de deux mots en anglais, là où un seul mot est utilisé dans les autres langues de travail, risque de poser de sérieuses difficultés de rédaction. Le Texte de négociation composite officieux de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer¹ donne à penser qu'une telle formulation est possible, mais c'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra de trancher cette question.

34. Se référant au paragraphe 65 du rapport, le Rapporteur spécial dit qu'il ressort à l'évidence de la

recommandation du Groupe de travail institué par la Commission à sa trentième session, que le sujet concerne les cas où un danger prend naissance dans les limites de la juridiction d'un Etat et où un préjudice est subi par d'autres Etats ou par les citoyens d'autres Etats. Il est parfaitement clair aussi que des facteurs sociaux et économiques entreront en jeu, comme ce fut du reste le cas même pour les règles énoncées par la Cour internationale de Justice aux fins de la détermination des lignes de base à partir desquelles la mer territoriale doit être mesurée.

35. Ceux qui estiment que l'instauration d'un régime distinct de responsabilité sans faute ou de responsabilité fondée sur le risque serait justifiée considèrent peut-être que la méthode d'approche du Rapporteur spécial est conservatrice au point d'être décevante. Mais celui-ci rappelle que sa façon de procéder est dictée par l'intitulé du sujet ainsi que par la distinction que la Commission a établie entre les règles primaires et les règles secondaires.

La séance est levée à 11 h 30.

1634^e SÉANCE

Mercredi 16 juillet 1980, à 10 h 10

Président : M. C. W. PINTO

Présents : M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Ouchakoy, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (A/CN.4/335)

[Point 6 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. M. YANKOV (Rapporteur spécial), présentant son rapport préliminaire (A/CN.4/335), dit que ce document a principalement pour objet d'obtenir de la Commission des conseils et des directives sur certaines questions de fond et de méthode intéressant le sujet, avant de passer à la rédaction des rapports suivants, qui renfermeront des projets d'articles. Il saura gré à la Commission de tous les commentaires et de toutes les observations critiques et les suggestions qui contribueront à préciser des questions comme le champ et le contenu du sujet.

2. Même si le sujet est de portée modeste sur le plan doctrinal, il revêt de l'importance dans le cadre de la dynamique des relations internationales, où les Etats et les organisations internationales entretiennent des rapports de plus en plus actifs par divers moyens de communication, dont les courriers officiels et les valises officielles. L'adoption de règles appropriées favorisera

¹ « Texte de négociation composite officieux/Révision 2 », établi en avril 1980 par le Président de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et les présidents des grandes commissions de la Conférence (A/CONF.62/WP.10/Rev.2 et Corr.2 et 3).

donc le développement de la coopération amicale entre les Etats et contribuera à prévenir ou à réduire les abus de la part des Etats accréditants comme des Etats accréditaires. En complétant les instruments internationaux existants, la Commission renforcera la précision et l'efficacité du cadre juridique régissant ce domaine des relations internationales. L'adoption de règles internationales adaptées à l'époque actuelle remédiera à certaines lacunes et à certaines pratiques peu satisfaisantes et améliorera les conditions d'application des conventions existantes, application qui rencontre aujourd'hui des difficultés quotidiennes. L'importance politique des travaux de la Commission sur la question doit aussi être considérée à la lumière de l'actualité internationale à une époque où le non-respect des privilèges et des immunités diplomatiques est devenu un sujet de préoccupation générale.

3. Malgré son caractère hautement technique, le sujet du statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique présente certains aspects délicats mettant en jeu d'importants intérêts des Etats. Une considération primordiale pour l'établissement d'un régime viable applicable aux communications entre les Etats est celle de l'équilibre raisonnable à réaliser entre les exigences de secret de l'Etat accréditant et les exigences de sécurité de l'Etat accréditaire. L'exemption de la valise officielle des formalités d'inspection doit être conciliée avec le souci légitime de prévenir les actes terroristes de sabotage ou d'autres abus.

4. Malgré ces difficultés et d'autres, le sujet présente l'avantage d'être déjà relativement bien défini par un nombre appréciable de traités multilatéraux et bilatéraux, notamment la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques¹, la Convention de Vienne sur les relations consulaires², la Convention sur les missions spéciales³, et la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel⁴, ainsi que par un certain nombre de règles de droit coutumier. Il n'existe pas de conflits sérieux de doctrine ou de jurisprudence, les litiges concernant surtout les abus du statut de la valise diplomatique ou le non-respect des conditions dont sont assorties les facilités accordées au courrier diplomatique. Néanmoins, on s'accorde généralement à reconnaître la nécessité de disposer de règles uniformes plus cohérentes régissant la pratique des Etats et de préciser davantage la doctrine juridique sur le sujet, notamment en ce qui concerne la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, qui a pris de l'importance pour tous les pays, en particulier les petits pays en développement éloignés des grands centres de l'activité politique internationale.

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95 (dénommée ci-après « Convention de Vienne de 1961 »).

² *Ibid.*, vol. 596, p. 261 (dénommée ci-après « Convention de Vienne de 1963 »).

³ Résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, annexe.

⁴ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales*, vol. II, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.V.12), p. 201 (dénommée ci-après « Convention de Vienne de 1975 »).

5. Se référant à la section II de son rapport, le Rapporteur spécial dit qu'il a estimé qu'un examen récapitulatif de l'étude de la question par la Commission fournirait une base au travail de codification proprement dit et constituerait dans une certaine mesure les travaux préparatoires de cette codification. A cet égard, il rend hommage au Groupe de travail présidé par M. El-Erian pour ses travaux⁵, qui, joints aux observations présentées par les gouvernements et au résumé thématique des débats de la Sixième Commission consacrés au rapport de la CDI lors de la trente-quatrième session de l'Assemblée générale (A/CN.4/L.311), fournissent à la Commission une base solide pour l'examen du sujet.

6. L'exposé des sources du droit international relatif au sujet qui figure à la section III du rapport n'est pas exhaustif, et le Rapporteur spécial serait reconnaissant aux membres de la Commission d'attirer son attention sur toute lacune importante. Cet exposé des sources montre qu'il existe très peu de décisions judiciaires en la matière. Si les sources sont très diverses, les règles juridiques précises sur la question sont néanmoins insuffisantes. Les sources pertinentes ont un caractère principalement conventionnel et, dans la plupart des instruments en cause, le principe de la liberté de communication à toutes fins officielles est explicitement reconnu comme fondamental. Quant à la jurisprudence internationale, si elle est aussi peu abondante, cela s'explique par le fait que, pour des raisons compréhensibles, les Etats préfèrent trouver des solutions administratives aux problèmes qui peuvent se poser plutôt que de saisir une juridiction internationale.

7. Les principales sources comprennent les conventions de codification conclues sous les auspices de l'ONU, à savoir les conventions de Vienne de 1961, de 1963 et de 1975, et la Convention sur les missions spéciales, adoptée en 1969. Ainsi qu'il est noté au paragraphe 21 du rapport, toutes ces conventions renferment des dispositions relatives au principe de la liberté de communication à toutes fins officielles et de transit à travers le territoire d'un Etat tiers. De plus, la Convention de Vienne de 1963 renferme des dispositions générales concernant les facilités, privilèges et immunités des fonctionnaires consulaires honoraires et des postes consulaires dirigés par eux, comme il est indiqué au paragraphe 22 du rapport.

8. Le rapport mentionne aussi un certain nombre d'autres traités multilatéraux importants, notamment les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées, adoptées par l'Assemblée générale respectivement en 1946 et 1947⁶, et la Convention sur les fonctionnaires diplomatiques adoptée par la sixième Conférence internationale américaine en 1928, dont les dispositions pertinentes sont citées au paragraphe 24 du rapport. D'autres traités multilatéraux pertinents sont énumérés au paragraphe 25.

⁵ Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 154 et suiv., doc. A/33/10, par. 137 à 144.

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15, et *ibid.*, vol. 33, p. 261, respectivement.

9. Les accords bilatéraux relatifs aux relations diplomatiques proprement dites revêtent surtout la forme d'échanges de notes constituant des accords. Un certain nombre d'exemples sont énumérés au paragraphe 26 du rapport. La plupart des traités bilatéraux pertinents entre Etats concernent les relations consulaires. Une étude portant sur plus de 150 de ces traités a fourni des éléments attestant la pratique des Etats en ce qui concerne le statut des courriers consulaires et de leurs valises, notamment pour ce qui est de leur inviolabilité et de leur protection. Ainsi qu'on peut le constater à la lecture du paragraphe 27 du rapport, certains de ces traités ont été conclus avant l'adoption de la Convention de Vienne de 1963, et un nombre relativement important après l'adoption de cette convention, dont ils se sont inspirés.

10. Au paragraphe 28 du rapport, il est fait mention d'un certain nombre de traités bilatéraux pertinents conclus entre des Etats et des organisations internationales. Il s'agit principalement d'accords de siège qui reconnaissent aux organisations concernées le droit d'utiliser des courriers et des valises jouissant des mêmes immunités et privilèges que les courriers et les valises diplomatiques.

11. On trouve d'autres règles juridiques concernant le statut du courrier diplomatique ou consulaire dans les législations nationales et dans des réglementations particulières, comme indiqué au paragraphe 29 du rapport.

12. D'autres indications concernant la pratique pertinente des Etats sont aussi fournies par la correspondance diplomatique et les communications et déclarations officielles, comme il est noté au paragraphe 30 du rapport, où l'attention est attirée en particulier sur les réserves faites par certains Etats aux paragraphes 3 et 4 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 concernant l'ouverture de la valise diplomatique et sur les objections à ces réserves.

13. Dans la doctrine, la question du statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique est plutôt traitée d'un point de vue général que particulier. La bibliographie contenue au paragraphe 31 du rapport ne vise pas à être exhaustive, mais tente de passer en revue les principaux courants de doctrine sur la question dans diverses régions du monde. Les sources citées comprennent des membres de la Commission et du Secrétariat.

14. Les travaux préparatoires concernant les dispositions pertinentes des quatre conventions de codification conclues sous les auspices des Nations Unies méritent une étude particulièrement attentive. Un examen des comptes rendus des délibérations montre que plusieurs des membres actuels de la Commission, dont M. Bedjaoui, M. Dadzie, M. Ouchakov, M. Riphagen, M. Tsuruoka et sir Francis Vallat, ont apporté une contribution importante à la formulation des dispositions qui intéressent le sujet à l'étude.

15. Quant à la forme de l'instrument qui sera finalement adopté, la plupart des indications données dans les résolutions de l'Assemblée générale parlent de l'élaboration d'un « instrument juridique approprié ». Au stade actuel des travaux de la Commission, le principal objectif devrait consister à élaborer un projet d'articles comprenant et combinant des éléments de *lex*

lata et de *lex ferenda*, de manière à pouvoir servir de base à l'élaboration d'un instrument juridique approprié, selon la méthode de travail bien établie de la Commission. Le problème de la forme de l'instrument sera tranché par les Etats Membres de l'ONU au stade approprié du processus de codification.

16. La méthode empirique est celle qui convient le mieux à un sujet aussi concret. Dans la mesure du possible, il faudra suivre la forme des conventions de codification existantes, en prenant en considération les fonctions particulières du courrier officiel. Les facilités, privilèges et immunités accordés au courrier diplomatique ne le sont pas dans son intérêt personnel, mais sont destinés à créer les conditions propres à faciliter l'accomplissement de ses fonctions, dont dépend l'exercice du droit de communication. Il faudra tenir compte du fait que le courrier diplomatique n'est pas un membre de la mission de l'Etat accréditant ou de l'organisation internationale d'envoi et qu'il ne réside pas en permanence sur le territoire de l'Etat accréditaire. Par conséquent, les facilités qui lui sont accordées doivent rester dans le domaine et dans les limites de ses fonctions. La Commission devra surtout veiller à faire preuve de souplesse et se montrer circonspecte dans l'établissement d'analogies avec les agents diplomatiques et consulaires, tout en évitant de prévoir des restrictions inutiles qui risqueraient de nuire à une protection efficace du courrier et de la valise.

17. En ce qui concerne le champ et le contenu des travaux, les expressions « courrier diplomatique » et « valise diplomatique » ne doivent pas s'entendre au sens strict comme dans la Convention de Vienne de 1961. Dès le début, la Commission et l'Assemblée générale ont bien précisé que les expressions en question englobaient les moyens de communications de ce genre utilisés à toutes fins officielles (voir l'énumération au paragraphe 39 du rapport). Comme il est indiqué au paragraphe 40 du rapport, il a toujours été entendu que les trois conventions multilatérales conclues après la Convention de Vienne de 1961 témoignaient de l'évolution importante du sujet intervenue au cours des années suivantes sur divers points et que les dispositions pertinentes de ces conventions devraient donc servir de base à toute nouvelle étude de la question. Cette approche plus globale ne règle évidemment pas automatiquement le point de savoir s'il convient d'assimiler le statut des courriers officiels et valises officielles utilisés par les Etats ou organisations intergouvernementales autres que le courrier diplomatique et la valise diplomatique non accompagnée au statut de ces derniers, et dans quelle mesure. A cet égard, il a paru bon de se référer au commentaire de l'article 28 du projet final de la Commission sur les missions spéciales adopté en 1967, qui est reproduit au paragraphe 43 du rapport. La Commission s'est aussi exprimée sur ce point dans les commentaires relatifs aux articles 27 et 58 de son projet final sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, adopté en 1971, qui sont reproduits au paragraphe 44 du rapport. De plus, la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies stipule que les courriers et valises utilisés par l'ONU jouiront des mêmes immunités et privilèges que les courriers et les valises diplomatiques. Les

dispositions pertinentes de cette convention sont reproduites au paragraphe 45 du rapport.

18. Dans la liste de questions approuvée par la Commission en tant qu'éléments éventuels d'un protocole sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (A/CN.4/335, par. 47), les expressions « courrier diplomatique » et « valise diplomatique » sont considérées comme englobant le courrier et la valise tels qu'ils sont conçus dans la Convention de Vienne de 1963, la Convention de 1969 sur les missions spéciales et la Convention de Vienne de 1975.

19. Compte tenu de ces considérations, le Rapporteur spécial souhaiterait avoir l'avis de la Commission sur plusieurs points.

20. En premier lieu, les conventions existantes ne définissent ni le courrier ni la valise ; il serait donc utile de tenter d'en donner des définitions fondées sur leurs fonctions.

21. En deuxième lieu, il serait souhaitable que la Commission décide si la notion de courrier officiel et de valise officielle ne pourrait pas comprendre tous les moyens de communication officiels de ce type : cette approche globale correspondrait à l'évolution observée depuis l'adoption de la Convention de Vienne de 1961, faciliterait la codification et le développement progressif du droit international, et contribuerait à uniformiser la protection juridique offerte à tous les types de courriers et de valises. En outre, en adoptant ce mode d'approche, la Commission, selon M. Yankov, ne sortirait pas des limites de son mandat.

22. En troisième lieu, des règles devraient être élaborées pour déterminer les fonctions du courrier officiel et régler les questions connexes, puisqu'il n'existe pas de dispositions précises en la matière dans les conventions existantes.

23. En quatrième lieu, certains autres points, mentionnés aux paragraphes 50 à 53 du rapport, demandent à être examinés. Il s'agit des facilités et immunités accordées au courrier officiel, du statut du courrier *ad hoc* et du statut de la valise officielle, eu égard en particulier à la nécessité d'établir un équilibre entre les exigences de secret de l'Etat accréditant et les exigences de sécurité de l'Etat accréditaire, entre la nécessité d'une remise sûre et rapide de la valise et le respect de la souveraineté et de la sécurité de l'Etat accréditaire, et entre l'exemption des formalités d'inspection et les considérations de sécurité, surtout dans les cas où la sécurité de l'aviation civile est en jeu. D'autres questions à examiner concernent les abus éventuels de la part de l'Etat accréditant ou de l'Etat accréditaire et les obligations des Etats de transit et des autres Etats tiers, y compris les obligations qui leur incombent dans les cas de force majeure.

24. En cinquième lieu, comme il est noté au paragraphe 54 du rapport, la Commission doit décider s'il convient d'exprimer sous une forme plus générale des principes fondamentaux comme ceux de la liberté de communication, du respect de l'ordre juridique et de la souveraineté de l'Etat accréditaire, de l'égalité souveraine et de la non-discrimination, et, éventuellement, le rôle que commencent à jouer les organisations internationales dans le domaine du droit diplomatique.

25. La section VI du rapport formule certaines suggestions préliminaires concernant la structure et la présentation du projet d'articles. D'une façon générale, ces suggestions tendent à diviser le projet en cinq sections, consacrées respectivement aux dispositions générales, au statut du courrier officiel, au statut du courrier officiel *ad hoc*, au statut de la valise officielle, et à certaines dispositions diverses.

26. L'idée qui sous-tend le paragraphe 61 du rapport est que la Commission devrait s'efforcer d'adopter une méthode pragmatique et souple pour traiter d'un sujet qui, en soi, est de portée modeste. Cela ne signifie pas, toutefois, qu'il présente peu d'intérêt : en effet, l'actualité internationale fournit quotidiennement la preuve de l'importance croissante de tous les aspects du droit diplomatique et de la nécessité de tenir compte de la dynamique des relations internationales.

27. Pour terminer, le Rapporteur spécial remercie le Secrétariat de l'aide qu'il lui a fournie dans ses travaux.

28. M. CALLE Y CALLE dit que la Commission n'a pas pour tâche de codifier des règles juridiques à proprement parler, car cela a déjà été fait dans des conventions existantes – notamment dans la Convention de Vienne de 1961 –, mais plutôt de présenter dans le détail toutes les questions touchant ces outils de travail de l'Etat connus sous le nom de courrier diplomatique et de valise diplomatique.

29. A la lecture du rapport, M. Calle y Calle constate toutefois qu'il y est proposé de parler non pas de courrier diplomatique et de valise diplomatique, mais de courrier « officiel » et de valise « officielle ». Tout en reconnaissant l'utilité que présenteraient pour les travaux de la Commission ces derniers termes, qui auraient l'avantage d'englober l'ensemble des divers types de courrier dans les différents secteurs de la diplomatie, M. Calle y Calle considère qu'ils confèreraient un caractère trop institutionnel et une importance excessive à de simples instruments des échanges diplomatiques entre les pays. Dans son propre pays, des valises commerciales ont été mises en service entre les missions commerciales et le Ministère du commerce, et ces valises sont également utilisées par les attachés militaires et autres. Or, elles sont toujours acheminées par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères et bénéficient de l'ensemble des facilités, privilèges et immunités accordés à la valise diplomatique. Dans ces conditions, si M. Calle y Calle préfère le terme « diplomatique », c'est peut-être parce qu'il suppose un statut d'immunité et d'inviolabilité, sous lequel on distingue la personnalité de l'Etat. Telle est peut-être aussi la raison pour laquelle des dispositions ont été prises aux fins d'accorder aux valises des organisations internationales les mêmes facilités et immunités qu'à la valise diplomatique. Selon M. Calle y Calle, toute extension superflue de cette notion lui serait nuisible et la priverait de ses attributs particuliers : l'immunité, l'inviolabilité et la sécurité.

30. C'est pourquoi M. Calle y Calle considère qu'il faut essentiellement se préoccuper de la protection de la valise diplomatique non accompagnée. A cet effet, les documents justificatifs nécessaires émanant du ministère des affaires étrangères et indiquant la provenance de la valise doivent lui être joints, la valise doit être

scellée du sceau de l'Etat, et elle doit être adressée à une mission diplomatique.

31. M. Calle y Calle est convaincu qu'il importe de renforcer les garanties diplomatiques traditionnelles et de revenir à des principes que beaucoup considèrent comme sacrés, notamment à une époque où l'on relève un nombre croissant d'infractions au droit diplomatique, dont certaines, comme il est dit au paragraphe 62 du rapport, suscitent l'inquiétude du public.

32. Pour finir, M. Calle y Calle exprime sa confiance au Rapporteur spécial, qui, en éclairant la Commission, lui permettra sans aucun doute d'élaborer des dispositions valables.

33. M. REUTER, après avoir mis l'accent sur les mérites du rapport à l'examen, dit que la Commission devrait rédiger un projet d'articles sans trancher pour le moment la question du sort qui lui sera réservé. La rédaction d'articles est en effet un exercice salutaire qui oblige à n'employer que des termes ayant un sens bien précis.

34. Si la Commission opte pour un projet d'articles, elle doit alors en déterminer l'objet. A ce propos, M. Reuter constate que, dans leurs observations, quelques gouvernements ont exprimé des inquiétudes. Certains estiment qu'un projet d'articles n'est peut-être pas indispensable, tandis que d'autres s'y déclarent plus ouvertement opposés. Il est de fait que la valise diplomatique est une source d'abus considérables. Pour ne parler que de son pays, M. Reuter signale qu'au Ministère des affaires étrangères l'ouverture des valises diplomatiques françaises en provenance de l'étranger a lieu, depuis un certain nombre d'années, en présence de personnes qui ne sont pas rattachées à ce ministère, et en particulier d'un représentant du Ministère des finances. Le Gouvernement français a en effet estimé nécessaire d'exercer un certain contrôle sur ses propres agents en ce qui concerne la valise diplomatique. D'autre part, le seul attentat qui se soit produit au Ministère des affaires étrangères depuis longtemps remonte aux affaires d'Algérie et a été rendu possible grâce à la présence d'un dispositif dans une valise diplomatique. Il n'est donc pas étonnant que quelques gouvernements s'inquiètent de tout ce qui peut se tramer sous le couvert de la valise diplomatique. Cette attitude de prudence se justifie aussi par le fait que certains pays se trouvent dans des situations très délicates, qu'il s'agisse d'Etats de transit ou d'Etats situés dans des régions du monde particulièrement troublées.

35. Aussi bien dans son rapport que dans la présentation orale qu'il en a faite, le Rapporteur spécial a indiqué que certaines organisations internationales bénéficient d'un régime équivalant à celui de la valise diplomatique. Il est vrai qu'entre Genève, Vienne et New York un abondant courrier est expédié sous le régime de la valise diplomatique. Bien que M. Reuter soit pour une assimilation aussi grande que possible des organisations internationales aux Etats, il estime préférable de s'abstenir, dans un premier temps, d'aborder les questions relatives aux organisations internationales et à leurs privilèges.

36. Sur le point de savoir s'il faut développer les conventions existantes en considérant qu'existe une

notion de courrier officiel et de valise officielle, M. Reuter partage l'avis du Rapporteur spécial. Lorsque des relations normales existent entre un Etat et un de ses représentants à l'étranger, le problème se pose en effet dans les mêmes termes quant au fond : il n'y a guère de différence entre le courrier d'une mission spéciale ou celui d'une délégation d'un Etat auprès d'une organisation internationale et le courrier diplomatique. D'un point de vue tactique, il craint pourtant que l'emploi des expressions « courrier officiel » et « valise officielle » ne conduise les gouvernements à prendre conscience de la réalité de la vie internationale actuelle. En plus des relations diplomatiques et consulaires, il existe en ce moment tout un réseau de relations paradiplomatiques et paraconsulaires. Dès lors, M. Reuter redoute un réflexe de crainte de la part des gouvernements devant le nombre sans cesse croissant de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques. Chaque jour, d'énormes quantités de courrier quittent les ministères des affaires étrangères par la valise diplomatique, et il n'est pas étonnant que cette situation, si elle ne préoccupe pas les ambassadeurs, inquiète les douaniers ou les personnes chargées de la sécurité du territoire ou les brigades antiterroristes. C'est pourquoi M. Reuter est partisan de qualifier aussi bien le courrier que la valise de « diplomatique » dans les articles que la Commission élaborera. Simultanément, des comparaisons pourraient être faites avec les conventions existantes, de manière à préparer les gouvernements à l'idée d'une éventuelle extension du projet d'articles.

37. D'ailleurs, si le projet d'articles devient une convention, il faudra préciser quels seront ses liens avec les quatre conventions existantes, ce qui ne manquera pas de soulever des problèmes délicats. Il est regrettable que la Convention de 1969 sur les missions spéciales et la Convention de Vienne de 1975 n'aient recueilli que peu de ratifications, et que la Convention de Vienne de 1963 en ait recueilli moins que la Convention de Vienne de 1961. M. Reuter y voit une raison de plus pour prendre la précaution d'affirmer non pas que la Commission se limitera au courrier diplomatique et à la valise diplomatique, mais qu'elle commence par ces deux notions, qui sont les plus importantes et les plus certaines, quitte à les élargir par la suite.

38. Bien qu'il approuve, d'une manière générale, le plan proposé par le Rapporteur spécial pour le projet d'articles, M. Reuter souhaiterait que l'étude des dispositions générales, de même que celle des dispositions diverses, n'intervienne qu'après l'étude de toutes les questions particulières. Comme certains gouvernements doutent encore de l'opportunité d'élaborer des articles en la matière, il importe de les en convaincre avant de passer aux dispositions générales et diverses.

39. Se référant aux nombreuses questions particulières énumérées dans le plan proposé par le Rapporteur spécial, M. Reuter se demande seulement si la Commission est disposée à examiner la question suivante : faut-il admettre que des valises diplomatiques, accompagnées ou non, puissent être contrôlées par des appareils qui en révèlent le contenu au moyen de rayons X, ou même de rayons permettant de voiler les clichés suspects qu'elles contiendraient éventuellement ? Nul n'ignore en effet que la valise diplomatique sert parfois à transporter des documents d'espionnage.

40. S'il est vrai qu'il conviendrait de proclamer des principes, ainsi que le Rapporteur spécial l'a donné à entendre, il faut néanmoins commencer par préciser le contenu des articles que la Commission envisage d'élaborer. Un principe aussi fondamental que celui de la non-discrimination ne trouve pas toujours son expression dans la pratique. Au cas où ce principe serait proclamé, faudra-t-il en déduire qu'un Etat peut prétendre être l'objet d'une mesure discriminatoire si l'ouverture de sa valise diplomatique est exigée, alors qu'aucun cas semblable ne s'est produit depuis de nombreuses années ? Y a-t-il discrimination si quatre ambassadeurs de pays situés dans une région troublée du monde sont convoqués par l'Etat auprès duquel ils sont accrédités en vue de l'ouverture de leur valise diplomatique, alors que les autres ambassadeurs accrédités auprès de cet Etat, au nombre d'une centaine, ne sont pas convoqués ? Ce n'est que lorsque le contenu des articles aura été précisé qu'il sera possible de formuler un principe aussi général que celui de la non-discrimination.

41. Enfin, M. Reuter signale que la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a été saisie d'une proposition qui déroge au principe de la liberté de la haute mer en ce qui concerne le trafic des stupéfiants⁷. Cette question n'est pas sans importance pour le sujet à l'examen, puisque les faits ont démontré que les services diplomatiques de pays démunis peuvent aller, pour payer leurs services secrets, jusqu'à s'adonner au trafic de stupéfiants.

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (suite*) [A/CN.4/331 et Add.1, A/CN.4/L.317] [Point 5 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

42. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les textes adoptés par le Comité pour les articles 1 et 6 du projet, qui lui ont été renvoyés pour examen.

43. Les textes proposés pour ces articles (A/CN.4/L.317) sont conçus comme suit :

Article premier. – Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent aux questions relatives à l'immunité des Etats et de leurs biens à l'égard de la juridiction des autres Etats.

Article 6. – Immunité des Etats

1. Tout Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat conformément aux dispositions des présents articles.

2. L'immunité des Etats reçoit effet conformément aux dispositions des présents articles.

ARTICLE 1^{er}⁸ (Portée des présents articles)

44. M. VEROSTA (Président du Comité de rédaction)

* Reprise des débats de la 1626^e séance.

⁷ Article 108 du projet de convention sur le droit de la mer. Voir « Texte composite officieux/Révision 2 », établi en avril 1980 par le Président de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et les présidents des grandes commissions de la Conférence (A/CONF.62/WP.10/Rev.2 et Corr.2 et 3).

⁸ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1622^e et 1623^e séances, 1624^e séance, par. 1 à 27, 1625^e et 1626^e séances.

dit que l'article 1^{er} est le premier article de la première partie (Introduction) du projet d'articles sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, et l'article 6 le premier article de la deuxième partie (Principes généraux). Le numérotage initial de ces deux articles a été maintenu en attendant que la Commission prenne une décision définitive sur le numérotage de l'ensemble des articles du projet.

45. L'article 1^{er} consacre la règle fondamentale qui était énoncée dans le texte initial proposé par le Rapporteur spécial, mais, par souci de clarté, son libellé a été quelque peu modifié. Plus précisément, l'expression « aux immunités juridictionnelles » a été remplacée par les mots « à l'immunité des Etats et de leurs biens à l'égard de la juridiction des autres Etats » ; il n'y est plus fait mention d'Etats « territoriaux » et « étrangers », et l'expression « accordées ou étendues » a été supprimée.

46. M. OUCHAKOV n'est ni pour ni contre l'article 1^{er}. Il considère que ce n'est pas un article, puisque aucune règle juridique n'y est énoncée. Cette disposition n'a qu'un caractère descriptif ; elle parle des « questions relatives à l'immunité des Etats et de leurs biens » sans préciser quelles sont ces questions. Sous sa forme actuelle, l'article ne définit même pas la portée du projet d'articles. Aussi M. Ouchakov estime-t-il que la Commission ne devrait pas soumettre un tel article à l'Assemblée générale.

47. M. VEROSTA explique qu'à l'issue d'un long débat le Comité de rédaction a conclu à l'impossibilité de rédiger, à ce stade, l'article dans des termes plus précis. C'est pourquoi il a décidé d'adopter le texte proposé, avec le mot « questions », étant entendu qu'un libellé plus approprié pourra être trouvé une fois que la teneur de tous les autres articles du projet aura été approuvée.

48. M. REUTER, se référant au texte français des articles 1 et 6, demande pourquoi le mot « immunité » a été employé au singulier dans l'article 1^{er} ainsi qu'au paragraphe 2 de l'article 6 alors que le même mot apparaît au pluriel dans le titre de l'article 6.

49. M. VEROSTA dit que le singulier a été employé à l'article 1^{er} étant entendu qu'il pourra, le cas échéant, être remplacé par le pluriel à un stade ultérieur.

50. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter l'article 1^{er}, sous réserve des observations qui ont été faites.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 6⁹ (Immunité des Etats)¹⁰

51. M. VEROSTA (Président du Comité de rédaction) dit que l'article 6 contient certaines modifications rédactionnelles analogues à celles qui ont été apportées à l'article 1^{er}. Au paragraphe 1, les expressions « un Etat étranger » et « un Etat territorial » ont été remplacées, respectivement, par les mots « tout Etat » et « un autre Etat ». En outre, afin de mettre en relief la

⁹ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1623^e séance, 1624^e séance, par. 1 à 27, 1625^e et 1626^e séances.

¹⁰ Pour texte, voir ci-dessus par. 43.

nature de la règle, le mot « sera » a été remplacé par « est ». Au paragraphe 2, le mot « territorial » a également été supprimé, cependant que la mention des autorités judiciaires et administratives – jugée exagérément restrictive à ce stade des travaux de la Commission – a été omise. Aux fins d'harmonisation avec le paragraphe 1, l'expression « reconnue dans les présents articles » a été remplacée par « conformément aux dispositions des présents articles ».

52. M. OUCHAKOV précise qu'il a participé aux travaux du Comité de rédaction et qu'il s'y est déclaré opposé à l'article 6. Le titre même de cet article n'est pas satisfaisant, puisqu'il ne s'agit pas dans cette disposition des « immunités des Etats ». Quant au paragraphe 1, il se borne à renvoyer à ce qui suit. Selon cette disposition, « tout Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat conformément aux dispositions des présents articles ». Il semble en découler que le principe de l'immunité de juridiction n'existe que conformément au projet d'articles, alors qu'en réalité il est reconnu par le droit international. C'est d'ailleurs ce qu'a démontré le Rapporteur spécial dans son rapport.

53. M. Ouchakov est donc tout à fait opposé au libellé actuel du paragraphe 1 de l'article 6, et a proposé au Comité de rédaction le libellé suivant :

« Chaque Etat est exempt du pouvoir de tout autre Etat. Aucun Etat ni aucun bien d'Etat ne peut être soumis à la juridiction d'un autre Etat, si ce n'est en vertu des dispositions des présents articles. »

Ce libellé a l'avantage d'énoncer un principe en précisant qu'il peut faire l'objet d'exceptions.

54. M. ŠAHOVIĆ dit qu'il n'a pas participé aux travaux du Comité de rédaction, et qu'il ignore pour quelles raisons les articles 1 et 6 du projet ont été adoptés sous leur forme actuelle. Personnellement, il estime que ces articles appellent des commentaires très détaillés qui rendent compte des débats de la Commission, et il aurait préféré connaître le contenu de ces commentaires avant de se prononcer sur le texte des articles.

55. Pour M. Šahović, ces deux dispositions ne sont guère compréhensibles et ne méritent peut-être pas d'être présentées à l'Assemblée générale. Il ne faut pas se dissimuler que bien des questions étaient restées en suspens lorsque la Commission a renvoyé les articles 1 et 6 du projet au Comité de rédaction. Il importe que les positions prises sur chacune de ces questions soient dûment mentionnées dans le commentaire.

56. Par ailleurs, M. Šahović est enclin à partager l'avis de M. Ouchakov, notamment en ce qui concerne l'article 6.

57. M. VEROSTA dit qu'après avoir examiné la question assez longuement le Comité de rédaction a décidé à la majorité qu'il serait souhaitable de présenter deux articles au moins à la prochaine session de l'Assemblée générale.

58. M. SCHWEBEL dit qu'il comprend la réaction de M. Šahović, car ces deux articles, pris isolément, paraissent peu étoffés. Toutefois, rapprochés de leurs commentaires, ils seront parfaitement clairs et constitueront une étape utile, bien que préliminaire, dans l'élaboration du projet. En outre, les deux articles sont

censés jeter des bases, sans préjuger des opinions qui pourront être soutenues sur les points de divergences qui subsistent. Aussi M. Schwebel espère-t-il que la Commission les adoptera.

59. Le PRÉSIDENT dit que la Commission pourrait peut-être donner satisfaction à M. Ouchakov en consignait la proposition de ce dernier dans son rapport, où les réserves formulées par M. Šahović pourraient également être dûment mentionnées.

60. M. OUCHAKOV fait observer que le commentaire ne peut pas modifier le sens de l'article, mais seulement l'expliquer. Il ne peut imaginer un commentaire portant sur un principe qui n'est pas énoncé dans l'article. Or, le Rapporteur spécial s'est efforcé de prouver l'existence de ce principe en droit international dans les considérations qu'il a émises dans son rapport au sujet de l'article 6.

61. M. ŠAHOVIĆ précise qu'il n'a pas formulé de réserve, mais exprimé une opinion. Il estime qu'il ne faut soumettre à l'Assemblée générale que des articles rédigés après mûre réflexion.

La séance est levée à 13 h 15.

1635^e SÉANCE

Jeudi 17 juillet 1980, à 10 h 20

Président : M. C. W. PINTO

Présents : M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Egalement présent : M. Ago.

Hommage à M. Santiago Torres-Bernárdez

1. Le PRÉSIDENT dit que, selon la *Bhagavad-Gītā* (le Chant du Seigneur), écrite il y a quelque 2 000 ans, le dieu Krishna parlait du savoir au prince Arjuna comme d'un sacrifice, un don et une offrande aux dieux. M. Pinto, en sa qualité de président de la Commission, tient pour sa part à évoquer la personnalité d'un homme qui, par une quête patiente, a apporté à beaucoup le don du savoir – ce fonctionnaire international exemplaire qu'est M. Santiago Torres-Bernárdez.

2. Si on lève un instant le voile d'anonymat dont M. Torres-Bernárdez a enveloppé son activité, on l'aperçoit au centre de chaque grande conférence de codification convoquée par l'ONU. M. Torres-Bernárdez a passé plus de vingt ans au service de l'ONU, dont quinze environ en qualité de secrétaire adjoint de la CDI. Il a apporté à l'Organisation non seulement son savoir, mais, bien plus important encore, sa sagesse. Avec une courtoisie et une bonne humeur qui ne se sont jamais démenties, il a contribué de façon essentielle à la formation de l'opinion au sein de la Commission, tout en veillant avec courage et fermeté à préserver les