

Document:-
A/CN.4/SR.1863

Compte rendu analytique de la 1863e séance

sujet:

**Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un
courrier diplomatique**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-

1984, vol. I

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

contenues dans les conventions de droit diplomatique. On a noté aussi que le courrier *ad hoc* et un courrier ayant la nationalité de l'Etat de réception auraient besoin d'une disposition ainsi conçue. Un membre a déclaré que, puisque la phrase en question n'avait que peu d'effet pratique, et était en soi inoffensive, elle pouvait être maintenue. Un autre membre a dit qu'il aurait été préférable de suivre la formulation du paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne de 1961.

100. La seconde phrase concerne une question traitée par le Rapporteur spécial au paragraphe 5 du texte qu'il a proposé, à savoir le cas d'une action en réparation pour dommages résultant d'un accident de la circulation occasionné par un véhicule, dont l'utilisation peut avoir engagé la responsabilité du courrier. Pour la formulation de cette phrase, le Comité de rédaction s'est inspiré du paragraphe 4 de l'article 60 de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats. Certaines modifications y ont toutefois été apportées pour tenir compte de la situation particulière du courrier diplomatique, notamment de la brièveté de son séjour dans l'Etat de réception ou l'Etat de transit. Ainsi, il a été décidé qu'il n'était pas nécessaire de faire mention d'*«un navire ou un aéronef»* et qu'il convenait de remplacer la formule, utilisée à l'article 60 de la Convention de Vienne de 1975, *«un véhicule utilisé par la personne en cause ou lui appartenant»*, par *«un véhicule dont l'utilisation peut avoir engagé la responsabilité du courrier»*. L'objet de cette nouvelle formulation est d'indiquer de façon neutre le lien entre le véhicule qui a causé l'accident et le courrier. La question relèvera du droit national de la responsabilité pour les accidents causés par des véhicules automobiles. C'est la loi interne de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit qui déterminera la responsabilité du courrier compte tenu des diverses circonstances de fait, lesquelles seront examinées dans le commentaire.

101. La relation entre la première et la seconde phrase du paragraphe 2 a suscité aussi des divergences de vues au sein du Comité de rédaction. La seconde phrase a été rédigée de manière à ne préjuger ni dans un sens ni dans un autre les diverses interprétations possibles de cette relation. Le point principal que le Comité a eu à l'esprit a été la nécessité de protéger la victime d'un accident de la circulation, qui n'est pas en défaut, et ses droits de recours.

102. Le paragraphe 3 de l'article 23 a été légèrement modifié pour en aligner le texte sur celui des dispositions correspondantes des conventions de droit diplomatique. Certains membres du Comité ont jugé ce paragraphe inutile, car il reposait sur l'hypothèse, à leur avis erronée, qu'en pratique le courrier serait soumis à la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit. Ils ont aussi exprimé des réserves concernant l'inclusion dans le texte d'une référence à l'inviolabilité du logement temporaire du courrier.

103. Le paragraphe 4, qui figure entre crochets, a été laissé sous la forme proposée par le Rapporteur spécial, le Comité n'ayant pu parvenir à un accord sur cette disposition. Certains membres du Comité se sont déclarés opposés à ce paragraphe, parce qu'il concernait un cas purement hypothétique, qu'il était rédigé de façon trop rigide et qu'il contredisait implicitement la seconde phrase du paragraphe 2, prévoyant la non-exemption du courrier de la juri-

diction civile et administrative dans le cas d'un accident du type envisagé dans cette disposition. Cependant, d'autres membres du Comité ont jugé cette disposition utile, appropriée et pleinement justifiée, eu égard aux dispositions figurant dans les conventions de droit diplomatique. Enfin, quelques membres ont estimé que le paragraphe 4 serait plus largement acceptable si, comme dans le paragraphe 2, on le limitait aux faits liés à l'exercice des fonctions du courrier. Comme dans le cas du paragraphe 1, il appartient à la Commission de décider du sort du paragraphe 4.

104. Le nouveau paragraphe 5 reprend le paragraphe 6 de l'article 23 proposé par le Rapporteur spécial. Le Comité de rédaction a décidé qu'il était plus judicieux, compte tenu de la situation particulière du courrier, d'aligner le texte, à l'exception du texte espagnol, sur le paragraphe 5 de l'article 60 de la Convention de Vienne de 1975 et donc de dire *Any immunity* (*l'immunité éventuelle*) et *does not exempt* (*ne saurait exempter*). Bien que le paragraphe 5 fût jugé inutile par certains membres, le Comité de rédaction a inclus cette disposition dans l'article 23 par souci d'harmonisation avec les dispositions correspondantes des conventions de droit diplomatique et pour éviter l'argument *a contrario*.

105. Enfin, pour les raisons déjà indiquées à propos de divers paragraphes pris séparément, certains membres du Comité ont considéré que l'article 23 dans son ensemble était inutile et qu'il n'avait pas sa place dans le projet. Le Président du Comité de rédaction suggère que la Commission procède à l'examen de l'article 23 paragraphe par paragraphe, éventuellement en commençant par les paragraphes les plus controversés, c'est-à-dire les paragraphes 1 et 4.

La séance est levée à 18 heures.

1863^e SÉANCE

Mardi 17 juillet 1984, à 10 h 5

Président : M. Sompong SUCHARITKUL

Présents : le chef Akinjide, M. Balandra, M. Diaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Francis, M. Jacovides, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Thiam, M. Yankov.

Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (suite)
[A/CN.4/L.378, ILC (XXXVI)/Conf.Rom Doc. 3]

[Point 4 de l'ordre du jour]

**PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (*suite*)**

ARTICLE 23 [18] (Immunité de juridiction) /*suite*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 23 [18]¹, paragraphe par paragraphe.

Paragraphe 1

2. M. OGISO dit que l'idée d'accorder l'immunité de la juridiction pénale au courrier diplomatique n'est corroborée ni par la législation nationale, ni par une pratique bien établie des Etats, ni par la jurisprudence. L'affaire portée devant un tribunal de Hongkong, dont il est question dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/374 et Add. 1 à 4, par. 127), constitue un cas isolé et semble indiquer qu'il n'y a pas de coutume bien établie du droit international selon laquelle le courrier diplomatique jouirait de l'immunité de la juridiction pénale.

3. A la 1783^e séance de la Commission, le Rapporteur spécial a dit qu'il avait rédigé l'article 23 dans une optique «strictement fonctionnelle»². Etant donné que, d'après le projet d'article 20, le courrier diplomatique ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention, la nécessité fonctionnelle de lui accorder l'immunité de la juridiction pénale paraît douteuse. En conséquence, M. Ogiso ne peut pas accepter l'argument avancé par le Rapporteur spécial, selon lequel il faudrait accorder au courrier diplomatique des priviléges et immunités au moins équivalents à ceux qui sont accordés au personnel administratif et technique d'une mission diplomatique.

4. Le point de vue de M. Ogiso trouve confirmation dans deux faits signalés par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (*ibid.*, par. 50): d'une part, la Commission plénière de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques n'a pas adopté un projet d'amendement visant à faire bénéficier le courrier diplomatique de l'inviolabilité personnelle, dans la même mesure qu'un membre du personnel administratif et technique d'une mission diplomatique; d'autre part, un projet d'amendement présenté par la Suisse et la France, tendant à ce que le courrier diplomatique ne soit protégé par l'Etat de réception que dans l'exercice de ses fonctions, a trouvé son expression au paragraphe 5 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

5. L'immunité de la juridiction pénale peut avoir de graves répercussions lorsque l'infraction commise a un caractère grave, ce qui est le cas, par exemple, du trafic ou de la contrebande d'armes et d'explosifs destinés à des terroristes. En introduisant une disposition qui va plus loin que l'article 20 et qui accorde au courrier diplomatique l'immunité de la juridiction pénale, on risque d'atténuer les effets des mesures de prévention prises contre les crimes du genre de ceux dont le monde a été le témoin récemment. Si des armes sont introduites en contrebande dans un pays, qu'il s'agisse d'assassiner des personnalités dans l'Etat de réception ou de tuer des civils innocents, et que des soupçons se portent sur un courrier diplomatique, il est diffi-

lement admissible que l'Etat de réception ne puisse rien faire.

6. Le paragraphe 1 de l'article 23 peut constituer un obstacle pour certains pays, dont le Japon, lorsqu'il s'agira d'adopter le projet de convention. D'une manière générale, toute exception à l'application du droit pénal doit être prévue dans le code pénal pertinent, sinon cette exception doit être interprétée comme l'emportant sur une règle coutumière bien établie du droit international. Dans le cas présent, il n'existe pas de telle règle bien établie du droit international, et il serait difficile d'invoquer la jurisprudence pour affirmer qu'une telle règle fait partie du droit bien établi. C'est pour toutes ces raisons que M. Ogiso est fermement opposé au paragraphe 1 de l'article 23.

7. Sir Ian SINCLAIR constate que la Commission est nettement divisée sur le point de savoir ce qui est fonctionnellement nécessaire au paragraphe 1 de l'article 23. D'après le dernier membre de phrase de l'article 20, les autorités de l'Etat de réception ne peuvent ni arrêter ni détenir un courrier diplomatique, et l'empêcher ainsi d'accomplir ses fonctions, mais le fait de ne pas pouvoir être arrêté ou détenu n'implique pas nécessairement l'exemption de la juridiction pénale de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit. Il a souvent été question d'assimiler le courrier diplomatique aux membres du personnel administratif et technique d'une mission diplomatique, mais cette assimilation n'est pas vraiment possible parce que les fonctions du courrier ne sont pas les mêmes que celles des membres du personnel administratif et technique, et que ces derniers résident longuement dans l'Etat de réception.

8. Sir Ian Sinclair a déjà signalé (1845^e séance) que, au Royaume-Uni, on a dénombré au cours des dix précédentes années, 546 cas dans lesquels des personnes jouissant des priviléges et immunités diplomatiques ont été sérieusement soupçonnées d'avoir commis des infractions graves, ce qui montre l'ampleur des abus dont les immunités sont l'objet. Le Rapporteur spécial a fait observer que, dans aucun de ces 546 cas, un courrier diplomatique n'a été mis en cause. S'il en est ainsi, cela montre bien cependant que c'est précisément parce que le courrier diplomatique ne reste que peu de temps dans l'Etat de réception qu'il n'a guère l'occasion de se livrer à des activités de ce genre.

9. Tout dépend de savoir si ce que la Commission cherche à faire est acceptable; à cet égard, le paragraphe 1 est d'une extrême importance. Le Gouvernement du Royaume-Uni n'aurait guère de chance d'obtenir l'assentiment nécessaire du parlement au projet d'articles si ce paragraphe était maintenu.

10. Enfin, bien que sir Ian attache la plus grande importance au consensus à la Commission, il estime que, comme ses membres sont nettement divisés, la Commission se trouve dans une des rares situations où elle doit trancher la question par un vote.

11. M. NI, après avoir félicité le Président du Comité de rédaction pour le travail qu'il a accompli, dit que le courrier diplomatique, bien qu'il ne soit pas un haut fonctionnaire, doit remplir une fonction importante, qui appelle une protection et des facilités appropriées. Le fait de lui accorder l'immunité de la juridiction pénale ne signifie pas qu'il échappe à l'application du droit. Mais il ne serait pas

¹ Pour le texte, voir 1862^e séance, par. 93.

² Annuaire... 1983, vol. I, p. 170, par. 33.

normal que les membres du personnel administratif et technique d'une mission diplomatique, ainsi que les membres de leur famille, jouissent de l'immunité de la juridiction pénale alors que ce ne serait pas le cas du courrier diplomatique, lequel doit se déplacer dans le monde entier et transporter la valise diplomatique, dont le contenu est important et souvent secret.

12. De nombreux cas d'abus sont à déplorer, et notamment certaines violations récentes et assez bizarres des priviléges et immunités; l'indignation qu'ils ont provoquée est parfaitement compréhensible. Il est parfaitement légitime de vouloir faire quelque chose: la portée des priviléges et immunités diplomatiques pourrait être examinée dans une optique plus large et au niveau des gouvernements par les autorités compétentes. Toutefois, à défaut de renseignements indiquant que la plupart des crimes commis sous le couvert de l'immunité diplomatique le sont par des courriers diplomatiques, il n'y a pas lieu de faire des immunités accordées aux courriers la source de tous les abus possibles et de priver le courrier d'une immunité qui est accordée généralement, conformément à la plupart des conventions de codification. Peut-être faudra-t-il obtenir un complément d'information mais, pour le moment, M. Ni ne verrait pas d'inconvénient à supprimer les crochets qui encadrent le paragraphe 1 de l'article 23.

13. M. OUCHAKOV dit qu'à son avis les arguments invoqués contre le paragraphe 1 ne sont pas justifiés. Aux termes de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et des dispositions pertinentes d'autres conventions, les membres du personnel administratif et technique de la mission ainsi que les membres de leurs familles jouissent de l'immunité de juridiction pénale, alors que ces derniers ne remplissent aucune fonction officielle. L'immunité de la juridiction pénale leur a été reconnue pour éviter que, par leur intermédiaire, on puisse faire pression sur le personnel administratif et technique. La nature humaine étant ce qu'elle est, aucune disposition ne saurait garantir contre les abus éventuels de l'immunité, mais il ne faudrait pas déduire des abus commis par un ministre, par exemple, que tous les ministres sont des malfaiteurs. C'est pourquoi M. Ouchakov juge le paragraphe 1 et l'ensemble de l'article 23 nécessaires.

14. M. McCAFFREY estime que le paragraphe 1 de l'article 23 n'est ni souhaitable ni nécessaire. Ce paragraphe n'est guère justifié par la pratique des Etats, et la seule affaire intéressant cet article a été tranchée autrement. En outre, étant donné les dispositions de l'article 20, lequel est très proche du paragraphe 5 de l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, le paragraphe 1 du projet d'article 23 est plutôt superflu, car, étant donné la nature des fonctions du courrier diplomatique, il est difficile d'imaginer que l'immunité de la juridiction pénale soit jamais nécessaire en plus de l'immunité de toute forme d'arrestation et de détention. En conséquence, l'immunité de la juridiction pénale n'est pas fonctionnellement nécessaire.

15. La situation du courrier diplomatique n'est pas analogue à celle des membres du personnel administratif et technique d'une mission diplomatique, non seulement à cause de la durée du séjour de ces derniers dans l'Etat de réception, mais aussi parce qu'ils peuvent faire l'objet de pressions par l'intermédiaire de leur famille. De toute

façon, il est rare que le courrier soit instruit de renseignements confidentiels, à moins qu'il ne s'agisse d'un courrier *ad hoc*, auquel cas il jouit des immunités que lui confère son statut diplomatique.

16. Les initiatives législatives qui sont prises dans certains pays, et notamment aux Etats-Unis d'Amérique, en vue de déterminer si les priviléges et immunités diplomatiques ne devraient pas être réduits, constituent une réaction aux abus qui ont eu lieu ces derniers mois. Compte tenu de l'attitude actuelle de l'opinion publique face aux immunités diplomatiques en général, la Commission devrait assurer très fermement sa position avant d'étendre ou de donner l'impression d'étendre les immunités diplomatiques existantes. De l'avis de M. McCaffrey, c'est précisément ce que ferait le paragraphe 1 de l'article 23, puisqu'une telle disposition n'est fondée sur aucune des conventions de codification. S'il était malgré tout décidé d'introduire une telle immunité, il faudrait aussi prévoir une exception pour les crimes graves, sur le modèle de l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

17. Enfin, la Commission doit communiquer à l'Assemblée générale, avec beaucoup de soin et de précision, les conclusions auxquelles elle aboutit sur les questions délicates. Dans le cas présent, cela pourrait bien se révéler impossible, à moins d'établir la position des divers membres de la Commission. C'est pourquoi M. McCaffrey estime, comme sir Ian Sinclair, que la Commission se trouve dans une situation exceptionnelle et qu'il faudra peut-être recourir à un vote pour pouvoir indiquer quelle est la position de ses membres.

18. Le chef AKINJIDE dit que, pour déterminer sa position sur le paragraphe 1 de l'article 23, la Commission devrait prendre en considération le fait que son mandat consiste à promouvoir le développement progressif du droit international. Il a été fait mention de conventions antérieures, à propos du personnel technique et administratif d'une mission diplomatique, mais certaines de ces conventions remontent à une vingtaine d'années et ont été élaborées eu égard aux circonstances de l'époque. Le chef Akinjide doute qu'elles trouvent aujourd'hui le même soutien qu'alors. Si la Commission veut promouvoir le développement progressif du droit international, elle doit tenir compte non seulement de ces circonstances, mais aussi de la pratique des Etats.

19. Le chef Akinjide se demande pourquoi la question n'a été traitée dans aucune des conventions antérieures, mais on a pu penser évidemment que le problème des abus dont peut se rendre coupable le courrier diplomatique devait relever des arrangements bilatéraux ou de la pratique des Etats. En règle générale, les diplomates sont censés respecter la loi du pays hôte, et si une personne qui jouit de l'immunité diplomatique enfreint délibérément la loi de l'Etat de réception ou de transit, elle est déclarée *persona non grata* et renvoyée dans son pays. Si cette pratique a pu suffire auparavant, le chef Akinjide doute sérieusement qu'actuellement une personne dans ce cas doive simplement être déclarée *persona non grata* et soit en fait autorisée à s'en tirer sans dommage. Cette attitude ne ferait qu'encourager le crime.

20. La Commission doit aussi tenir compte de l'opinion publique mondiale pour prendre ses décisions. Ceux qui

demandent l'inclusion du paragraphe 1 de l'article 23 dans le projet devraient prendre en considération la situation des pays dont les lois ont été violées de façon flagrante et délibérée. Le chef Akinjide propose donc que le paragraphe 1 soit supprimé ou, s'il est maintenu, que les Etats puissent librement intenter une action pénale contre tout courrier diplomatique qui enfreint délibérément la loi du pays.

21. M. BALANDA dit qu'en exprimant la crainte que des abus ne soient commis les membres de la Commission ne font que constater le triste état de la société internationale, aujourd'hui. Il a déjà eu l'occasion (1845^e séance) de déplorer la dégradation de la moralité parmi les individus comme parmi les Etats, qui n'ont plus autant de crédibilité qu'autrefois. Mais, tout en reconnaissant l'impossibilité d'éviter les abus, M. Balande se prononce pour le maintien du paragraphe 1 de l'article 23.

22. En premier lieu, ce paragraphe a un caractère fonctionnel. Tout au long du projet d'articles, la Commission a précisément retenu ce critère du caractère fonctionnel. Dans le cas présent, la qualité d'agent officiel du courrier diplomatique doit lui assurer une complète protection. De plus, sans qu'il faille assimiler le courrier diplomatique au personnel administratif et technique des missions, le fait que les membres des familles de ce personnel jouissent de l'immunité de juridiction pénale plaide en faveur de la reconnaissance de cette même immunité au courrier diplomatique.

23. En deuxième lieu, il s'agit d'une question de logique. Le paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention sur les missions spéciales est pratiquement identique au paragraphe 1 de l'article à l'examen. Une personne qui effectue une mission spéciale d'une très courte durée se trouve dans une situation analogue à celle du courrier diplomatique; or, cette personne jouit de l'immunité de juridiction pénale. La Commission doit observer une certaine logique dans son œuvre de codification. L'immunité de juridiction peut difficilement être admise dans un cas et être refusée dans un cas analogue. Qui plus est, si à l'article 20, la Commission prévoit de soustraire le courrier diplomatique à l'arrestation et à la détention, mesures que l'Etat hôte devra prendre avant de pouvoir exercer sa juridiction, pourquoi ne pas admettre l'immunité de juridiction pénale au stade suivant de la procédure?

24. M. LACLETA MUÑOZ se déclare pour le maintien du paragraphe 1 de l'article 23 pour des raisons très simples, la première étant l'article 20. Si le courrier diplomatique ne peut être soumis à l'arrestation et à la détention, quelle est l'utilité de le soumettre à la juridiction pénale de l'Etat hôte? Il vaut mieux accorder un privilège quand il ne saurait être question de faire respecter par la force la règle dont exempté le privilège en question. L'inviolabilité reconnue à l'article 20 est à l'origine de nombreux priviléges, mais devrait avoir surtout pour conséquence l'immunité de la juridiction pénale. Qu'adviendrait-il si le paragraphe 1 était maintenu au lieu d'être supprimé? La seule différence serait que le courrier diplomatique accusé d'avoir commis un acte, pour lequel il pourrait être traduit devant les tribunaux locaux, ne pourrait retourner ni à titre privé ni en qualité de courrier diplomatique dans l'Etat de réception, ce dernier pouvant lui refuser l'accès de son territoire. La différence n'est donc pas si importante. Cependant, pour éviter d'en venir à un vote, M. Lacleta

Muñoz suggère de limiter l'immunité de juridiction pénale aux actes accomplis par le courrier diplomatique dans l'exercice de ses fonctions, considérées au sens strict. Ainsi, le courrier diplomatique qui a remis la valise à son destinataire ne serait plus couvert par l'immunité de juridiction pénale.

25. M. EL RASHEED MOHAMED AHMED dit qu'il est généralement admis que l'immunité doit être accordée au courrier diplomatique pour lui permettre d'accomplir ses fonctions. Parfois, cependant, ce peut être un ressortissant de l'Etat de réception et, en pareil cas, il doute fort qu'il soit logique d'accorder l'immunité simplement parce qu'il transporte la valise diplomatique d'un autre Etat. Il ne voit pas d'objection à adopter le point de vue de l'immunité fonctionnelle, mais considère que toute extension de l'immunité personnelle de juridiction pénale du courrier diplomatique serait impopulaire et donc inacceptable.

26. M. KOROMA dit que, si les événements qui se sont produits à Londres dernièrement font horreur à tous, il importe de ne pas se laisser influencer par l'opinion publique. Prétendre que la valise diplomatique doit être abolie parce qu'elle donne lieu à des abus est un argument dicté par l'émotion et non par la raison. L'immunité de juridiction pénale n'est pas octroyée au courrier pour rehausser son prestige, mais pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions. Le nombre de délits commis par des courriers diplomatiques au fil des années est beaucoup moins élevé que le nombre de violations de l'immunité diplomatique qui sont apparues dernièrement. Si l'immunité du courrier diplomatique est restreinte, il ne lui sera pas possible d'accomplir sa mission avec efficacité et c'est l'unique raison en faveur du maintien du paragraphe 1 de l'article 23: il s'agit d'une nécessité fonctionnelle. Il serait regrettable que la Commission doive en venir à un vote sur cette question importante, étant donné en particulier que, de l'avis de M. Koroma, l'immunité de juridiction pénale du courrier diplomatique fait partie du droit coutumier.

27. M. FRANCIS parlera seulement de l'aspect procédural de la question. Il estime que ce serait une erreur d'en venir à un vote sur la question du paragraphe 1, au stade actuel de la première lecture. Il demandera avec insistance à la CDI de s'octroyer plus de temps et de donner à la Sixième Commission de l'Assemblée générale la possibilité d'exprimer ses vues. Il existe des précédents à l'adoption provisoire par la Commission de textes placés entre crochets et à leur soumission sous cette forme à l'Assemblée générale. Il n'y a rien à perdre à maintenir, pour le moment, le paragraphe 1 de l'article 23 entre crochets.

28. Le PRÉSIDENT comprend que M. Francis a soumis une motion d'ajournement de la décision relative au paragraphe 1.

29. M. THIAM met en garde les membres de la Commission contre le risque de se laisser impressionner par des événements récents et de se départir dès lors de leur objectivité. Il approuve la suggestion de M. Francis. Si la procédure de vote peut constituer une solution quand les positions semblent irréductibles, elle présente des inconvénients. Rien ne prouve qu'il ne sera pas possible de trouver finalement un terrain d'entente. De plus, un vote suppose l'adoption d'une position tranchée, souvent accompagnée de réserves, ce qui est toujours ennuyeux. Tout devrait

donc être mis en œuvre pour trouver une solution, d'autant plus que la CDI n'en est qu'à la première lecture du projet d'articles et que l'examen par la Sixième Commission de questions juridiques ayant des implications politiques peut faire apparaître ces questions sous un éclairage nouveau. Dans ces conditions, M. Thiam juge prématûrément d'exposer son point de vue sur la disposition à l'examen.

30. M. STAVROPOULOS demande au Rapporteur spécial si le paragraphe 1 de l'article 23 a pour objet de protéger le courrier diplomatique ou la valise diplomatique.

31. M. MAHIOU ne s'étonne pas que l'article 23 suscite une longue discussion à la Commission, si l'on considère que le Comité de rédaction lui a consacré six séances sur un total de dix-neuf. Il semble que les membres de la Commission soient amenés à se départager selon qu'ils sont pour ou contre le principe énoncé au paragraphe 1 de cet article, mais il existe en réalité tout un arrière-plan dont il faut tenir compte. Qu'il s'agisse, comme M. Stavropoulos l'a souligné, de faire la distinction entre la protection de la valise et celle du courrier diplomatique, ou qu'il s'agisse de prévoir une exception s'inspirant de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, ainsi que M. McCaffrey l'a suggéré, la situation paraît plus nuancée que les arguments militant pour ou contre le principe du paragraphe 1 ne le donnent à penser. Personnellement, M. Mahiou est favorable à ce paragraphe mais doute qu'il convienne de le mettre aux voix maintenant, d'autant plus que l'actualité risque de conduire les membres de la Commission à adopter des positions trop tranchées. C'est pourquoi il souscrit aux vues exprimées par M. Francis et M. Thiam.

32. M. RAZAFINDRALAMBO constate que tous les arguments avancés au cours du débat ont déjà été développés au Comité de rédaction et même à la Commission, avant que l'article 23 soit renvoyé au Comité. C'est en toute objectivité que se sont exprimés les membres venant du tiers monde, car, bien que ce soit surtout le grandes puissances qui recourent à des courriers diplomatiques, certains d'entre eux ont approuvé le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 23. A propos des arguments invoqués en faveur de ce principe, il convient de noter que le débat a porté davantage sur les abus dont le courrier diplomatique peut se rendre coupable que sur ceux que peuvent commettre les services de police et de poursuite de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit. Il est évident que le principe de l'interdiction d'arrêter ou de détenir un courrier diplomatique, qui est énoncé à l'article 20, n'empêche pas la poursuite par les autorités compétentes de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit, surtout dans les systèmes où existe une nette séparation entre la poursuite et l'exercice de la juridiction. On ne peut donc conclure de ce principe que l'immunité de juridiction pénale ne présente pas d'importance. Bien qu'il soit en faveur de cette immunité, M. Razafindralambo a adopté une position de compromis aussi bien en plénière (1825^e séance) qu'au Comité de rédaction; il pourrait accepter que le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 23 soit atténué de manière à ne s'appliquer qu'aux actes accomplis par le courrier diplomatique dans l'exercice de ses fonctions. Comme M. Francis l'a proposé, la CDI pourrait soumettre à la Sixième Commission le problème que pose le paragraphe 1 de l'article 23.

33. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que le débat démontre que la Commission ne devrait pas renvoyer au Comité de rédaction des projets d'articles avant d'en avoir déterminé le contenu. Comme cela a été le cas pour d'autres articles, l'article 23 fait maintenant l'objet d'un troisième débat sur le fond. Tout le problème tient au fait que la Commission cherche à faire du courrier diplomatique un super-ambassadeur, qui serait mieux protégé et jouirait de plus grands priviléges et immunités qu'un agent diplomatique permanent. Comme M. Stavropoulos l'a souligné, c'est en réalité la valise et la libre communication entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception qu'il s'agit de protéger. Le fait que la valise est transportée par tel ou tel véhicule — le courrier diplomatique est en définitive un moyen de transport comme un autre — ne fait pas bénéficier ce véhicule de priviléges et immunités. Par ailleurs, la comparaison entre le courrier diplomatique et les membres du personnel administratif et technique d'une mission est relative, le courrier ne voyageant normalement pas avec sa famille. Il n'est pas non plus assimilable à un agent permanent puisque ses fonctions sont par définition temporaires. Toute analogie avec une mission spéciale est également déplacée puisque l'envoi d'une telle mission par un Etat implique le consentement de l'Etat de réception. Les autorités de l'Etat de réception connaissent donc la composition d'une mission spéciale avant qu'elle arrive sur le territoire de cet Etat tandis qu'elles ne connaissent l'identité d'un courrier diplomatique qu'au moment où il se présente à la frontière.

34. Quant à la procédure de vote, M. Diaz González estime qu'il ne faut y recourir qu'en dernière extrémité. La proposition de M. Francis lui paraît donc logique et acceptable, étant entendu que la CDI ne saurait renvoyer l'article 23 à la Sixième Commission sans lui donner des explications sur les profondes divergences qui divisent ses membres. Un compromis n'est pas exclu, mais il sera difficile à réaliser.

35. M. QUENTIN-BAXTER dit que, si le paragraphe 1 venait à être mis aux voix, il devrait voter contre pour les raisons déjà données par d'autres orateurs. Cependant, il le ferait sans aucune satisfaction, car ce paragraphe constitue seulement un élément parmi beaucoup d'autres du projet que la Commission s'efforce de maintenir en équilibre. Si le paragraphe 1 faisait l'objet d'un des rares votes de la Commission, cela lui donnerait une importance démesurée.

36. M. Quentin-Baxter a beaucoup de sympathie pour les motifs qui poussent M. Francis à tenter de trouver une solution au problème actuel, mais estime que celle qu'il propose n'est peut-être pas la meilleure. En toute hypothèse, il serait très curieux que la Commission procède à un vote sur un paragraphe de l'article 23 avant d'avoir examiné toutes les parties de cet article. M. Quentin-Baxter ne peut se souvenir d'aucun cas, que ce soit à la Commission des droits de l'homme ou à la Troisième ou à la Sixième Commission de l'Assemblée générale où l'on ait agi ainsi. Certes, il est assez courant qu'un texte soit voté paragraphe par paragraphe, mais la Commission devrait d'abord débattre du reste de l'article afin de voir quelle position les divers membres adoptent à l'égard de l'ensemble de la disposition. Cela ne préjugerait en aucun cas du droit de procéder à un vote distinct sur chaque paragraphe.

37. Au terme d'une discussion approfondie, la Commission décidera peut-être de laisser l'article 23 de côté, au lieu de le renvoyer à l'Assemblée générale avec une satisfaction mitigée. Il y a de nombreux précédents au renvoi d'articles à l'Assemblée générale dans un ordre différent de celui suivi par le Rapporteur spécial, et c'est devenu aussi une pratique habituelle de la Commission de renvoyer à l'Assemblée générale des projets sur lesquels il n'avait été pris absolument aucune décision. On ne perdra rien à adopter cette façon de faire. Le rapport de la CDI informera l'Assemblée générale et la Sixième Commission de tous les détails du débat. De plus, comme l'examen du projet ne sera pas terminé à la session en cours, il n'en résultera aucune perte de temps.

38. M. REUTER dit qu'il ne s'opposera à aucune des suggestions formulées, même à un vote, cette solution ayant au moins l'avantage de la clarté. S'il se sent tenu d'exprimer son avis, c'est que ceux qui se sont opposés à un vote ont exposé le leur et que les membres du Comité de rédaction ont en plus été priés de faire connaître leurs vues. Personnellement, M. Reuter est contre le paragraphe 1, qu'il juge inutile. Il n'a jamais considéré que l'article 20 ne visait qu'une phase préliminaire des poursuites ou d'une action quelconque. Il interprète cet article extensivement.

39. Si la suggestion de M. Lacleta Muñoz visant à limiter l'immunité de la juridiction pénale aux actes accomplis dans le strict exercice des fonctions du courrier diplomatique devait rallier tous les suffrages, M. Reuter ne s'y opposerait pas, encore que la distinction entre ces actes et les autres actes du courrier diplomatique n'ait guère de valeur dans la mesure où tous les actes ne concernant pas la protection de la valise contre l'extérieur, et sa remise à destination, relèveraient de la deuxième catégorie. En définitive, une telle solution de compromis serait ambiguë.

40. L'argument de la logique a été invoqué à l'appui du paragraphe 1 de l'article 23. La base de cette logique a été bien mise en lumière par M. Diaz González: bien que n'ayant pas la qualité de diplomate, le courrier diplomatique est assimilé à un diplomate. De ce point de vue, le paragraphe 1 de l'article 23 est évidemment logique. Mais il existe une autre logique, qui découle de l'existence des quatre conventions de droit diplomatique, dont deux sont entrées en vigueur. D'aucuns ont même affirmé que c'est parce que les abus ne peuvent pas être empêchés que les priviléges et immunités doivent être étendus, argument que M. Reuter ne peut accepter. Il pourrait accepter un compromis, mais en espérant qu'il ne sera pas proposé un jour d'étendre l'immunité de la juridiction pénale à la famille du courrier diplomatique, motif pris que des pressions peuvent être exercées sur elle.

41. Dès le début, M. Reuter s'est prononcé pour des textes qui tiennent compte de la différence entre l'Etat de réception et l'Etat de transit, d'une part, et entre la valise, considérée comme l'essentiel, et le courrier diplomatique, considéré comme l'accessoire, de l'autre. Or, la Commission a préféré une logique, devant laquelle il s'incline, mais qui l'empêche maintenant d'accepter le paragraphe 1 de l'article 23.

42. M. MALEK dit que c'est à tort qu'il s'était prononcé, à une autre occasion, en faveur de l'idée d'un vote. Il se

rend compte qu'il lui serait très difficile, dans le cas présent, de prendre position. En conséquence, il fait sienne la proposition de M. Francis.

43. Le chef AKINJIDE est opposé à l'idée de soumettre le problème à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, sans que la CDI soit parvenue à une conclusion. On pourrait fort bien, ce faisant, réduire à néant tout le travail utile effectué par le Rapporteur spécial sur le sujet à l'examen, simplement en raison de la controverse dont le paragraphe 1 de l'article 23 fait l'objet. Il est convaincu pour sa part que, si le paragraphe 1 de l'article 23 était inclus dans le projet, cela aurait pour effet de dissuader un très grand nombre de pays de ratifier l'instrument définitif. C'est pourquoi il penche en faveur des vues exprimées par M. Reuter et M. Quentin-Baxter; la question serait laissée de côté pour l'instant et l'occasion ainsi fournie de parvenir à un compromis.

44. M. RIPHAGEN dit que, si l'on procède à un vote sur le paragraphe 1 de l'article 23, il devra se prononcer contre. Il estime cependant qu'il y a encore place pour un compromis. Le mieux serait donc de renvoyer l'article 23 au Comité de rédaction, dans l'espoir qu'il parvienne à une solution avant la prochaine session.

45. Sir Ian SINCLAIR dit que le paragraphe 1 n'est pas le seul élément controversé de l'article 23. Le paragraphe 4 a dû aussi être placé entre crochets et plusieurs membres de la Commission ont également exprimé des réserves sur des parties des paragraphes 2, 3 et 5. Certains membres ont même proposé de supprimer totalement l'article 23. Cela étant, il estime qu'au stade actuel la Commission ne devrait adopter aucune partie de l'article 23, mais laisser de côté l'ensemble de l'article. On reproduirait le texte dans le rapport de la CDI, en indiquant qu'elle l'examinerà à nouveau en 1985, à la lumière de la discussion à la Sixième Commission. Si cette ligne de conduite est adoptée, l'article ne reviendra pas nécessairement devant le Comité de rédaction.

46. M. McCAFFREY s'associe aux intervenants qui ont soutenu l'idée de faire preuve d'une certaine retenue en ce qui concerne le paragraphe 1 ou même l'ensemble de l'article 23, de manière à éviter, si possible, un vote. Il faudrait remettre à plus tard une décision sur cet article, car il n'est pas mûr, même pour une adoption provisoire. Dans l'intervalle, le Rapporteur spécial pourrait fort bien trouver un compromis qui aboutirait à un texte généralement acceptable. En conclusion, M. McCaffrey appuie la proposition tendant à ajourner la décision sur l'ensemble de l'article 23, sous réserve qu'il soit pleinement rendu compte de la discussion dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale.

47. M. STAVROPOULOS dit qu'il ne servira à rien de renvoyer l'article 23 à la Sixième Commission. Ce renvoi aurait pour seul effet d'enregistrer qu'un certain nombre de délégations se sont déclarées en faveur du paragraphe 1 et qu'un certain nombre d'autres délégations s'y sont opposées; cette formule courante ne sera pas d'une grande aide à la Commission. M. Stavropoulos est d'avis de laisser l'article 23 de côté jusqu'à la prochaine session.

48. LE PRÉSIDENT, s'exprimant en qualité de membre de la Commission, dit que la Commission devra peut-être examiner s'il y a des probabilités pour que le courrier

diplomatique soit défini comme un agent diplomatique. Il convient de noter qu'en matière de juridiction civile et administrative, le paragraphe 2 de l'article 23 octroie seulement une immunité fonctionnelle au courrier diplomatique. Aucune immunité *ratione personae* n'existe dans ces domaines. En ce qui concerne la juridiction pénale, toutefois, le paragraphe 1 de l'article vise à donner au courrier une immunité *ratione personae*. Enfin, il y a une différence importante entre un courrier diplomatique et le membre d'une mission diplomatique. Le courrier n'est pas nommé pour une durée déterminée, comme le membre d'une mission. Il va constamment d'un pays à l'autre, accomplissant une mission à la fois.

La séance est levée à 13 h 5.

1864^e SÉANCE

Mercredi 18 juillet 1984, à 10 heures

Président : M. Sompong SUCHARITKUL

Présents : le chef Akinjide, M. Balandá, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Francis, M. Jacovides, M. Koroma, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Thiam, M. Yankov.

Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (*fin*) [A/CN.4/L.378, ILC (XXXVI)/Conf.Rom Doc. 3]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (*fin*)

ARTICLES 23 (*fin*) À 27

ARTICLE 23 [18] (Immunité de juridiction) [*fin*]

1. LE PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre le débat sur l'article 23 [18]¹ présenté par le Comité de rédaction.

2. M. YANKOV (Rapporteur spécial) dit que les questions soulevées à propos du paragraphe 1 de l'article 23 appartiennent à trois grands domaines. Le premier est celui de la nature et de l'importance des fonctions du courrier diplomatique et de son statut juridique. Certains membres ont laissé entendre que le projet d'articles tendait à conférer au courrier diplomatique un statut comparable, voire supérieur, à celui d'un agent diplomatique. Le Rapporteur spécial, pour sa part, a toujours veillé à éviter toute comparaison entre le statut du courrier et celui d'une catégorie établie de personnel diplomatique. Il s'est borné à mettre

en évidence dans ses rapports certaines similarités de fonctions. La considération principale est que le courrier diplomatique est un agent de l'Etat d'envoi chargé de communications officielles de cet Etat. Bien entendu, le courrier diplomatique n'exerce aucune des fonctions de représentation d'un agent diplomatique, mais il est chargé d'une mission confidentielle pour le compte de l'Etat d'envoi et accomplit une tâche absolument indispensable au fonctionnement normal des communications diplomatiques.

3. Dans les siècles passés, le courrier professionnel était considéré comme le messager de son souverain. Il était chargé notamment de la transmission des messages oraux, mais en raison de l'évolution technique des communications, il a été jugé inutile de mentionner les messages oraux dans le projet d'articles.

4. La réglementation adoptée par le Gouvernement fédéral suisse avant 1961 mentionne quatre catégories de personnel diplomatique. La quatrième catégorie mentionnée par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/374 et Add. I à 4, par. 61) comprend les personnes qui, sans avoir le rang de diplomate, n'en jouissent pas moins des priviléges et immunités diplomatiques, et c'est dans cette catégorie que le courrier diplomatique a été placé. Il convient de noter que cette décision n'a pu être modifiée par l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

5. Une des caractéristiques des fonctions du courrier diplomatique tient à la brièveté de son séjour dans l'Etat de réception ou de transit; son activité y est assez limitée, de même que les rapports juridiques qu'il noue, mais cela ne veut pas dire nécessairement qu'il doit jouir d'une protection juridique moindre que celle accordée à un membre d'une mission ou d'une délégation. La durée de son séjour est sans effet sur la nature de sa mission comme sur la nécessité de bénéficier d'une protection juridique suffisante et de facilités satisfaisantes pour la remise sûre et rapide de la valise diplomatique. Il faut donc lui accorder l'inviolabilité et l'immunité de juridiction. Le courrier a encore plus grand besoin de cette protection que le membre d'une mission diplomatique qui bénéficie de toutes les ressources de la mission placée sous la protection visible de son drapeau.

6. Le courrier diplomatique est souvent confronté à des problèmes imprévus qu'il doit résoudre de lui-même, sans l'aide de l'Etat d'envoi ni de ses missions à l'étranger. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial a rappelé les discussions qui ont eu lieu lors de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires en 1963, au sujet de l'étendue des facilités, exemptions et immunités à accorder au courrier consulaire (*ibid.*, par. 53). Une proposition japonaise tendant à accorder au courrier consulaire le même traitement qu'aux fonctionnaires consulaires avec toutes les limitations que comportait leur statut n'a pas été retenue par la Conférence qui a, au contraire, adopté une proposition du Royaume-Uni visant à assurer au courrier consulaire le même traitement qu'au courrier diplomatique, c'est-à-dire l'inviolabilité complète et non l'inviolabilité limitée accordée aux fonctionnaires consulaires. Depuis 1963, un nombre considérable de conventions consulaires bilatérales ont prévu des dispositions qui confèrent au courrier consulaire le même statut qu'au courrier diplomatique.

¹ Pour le texte, voir 1862^e séance, par. 93.