

Observations du Gouvernement suisse

sur la deuxième version du "Projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques", établie par la Commission du droit international des Nations Unies lors de sa dixième session, en 1958.

I

Observations générales

Les autorités compétentes de la Confédération suisse ont examiné avec attention la deuxième version du "Projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques", établie par la Commission du droit international des Nations Unies au cours de sa dixième session, du 28 avril au 4 juillet 1958. Elles ont également étudié avec soin le commentaire accompagnant ce nouveau texte ainsi que les observations faites par un certain nombre de gouvernements sur le premier projet de 1957. Elles estiment que les modifications apportées au projet l'ont sensiblement amélioré et tiennent à féliciter la Commission du résultat obtenu.

Les autorités suisses constatent avec satisfaction que nombre d'amendements apportés au texte primitif correspondent à des suggestions faites par divers gouvernements, dont celui de la Suisse. Appréciant vivement d'avoir déjà eu l'occasion d'exprimer leur point de vue, elles seraient heureuses de continuer à participer aux travaux qui devraient aboutir à la mise sur pied d'une convention multilatérale. A cette fin, elles souhaitent la convocation d'une conférence diplomatique où la Suisse serait invitée.

Les autorités suisses se déclarent, d'une manière générale, d'accord avec le nouveau projet d'articles, étant

- 2 -

bien entendu qu'ils sont compris dans le sens qui leur est donné par le commentaire. Elles maintiennent toutefois les suggestions qu'elles avaient formulées sur le plan même du projet, lors de l'examen du premier texte. De plus, elles seraient toujours désireuses de voir figurer dans un article en tête de la section II du projet le principe que les privilèges et immunités des missions et agents diplomatiques doivent être interprétés selon "l'intérêt de la fonction" ou mieux, selon "le but de la mission".

Ces remarques toutes générales étant faites, les autorités suisses se bornent à soulever ci-après les divers points particuliers sur lesquels elles souhaiteraient que le deuxième projet d'articles soit encore amendé.

II

Observations sur certains articles

Article premier - Définitions.

Il serait indiqué d'ajouter à cet article une définition des termes "membres de la famille" selon les explications données ci-après à propos de l'article 36.

Art. 8 - Personne déclarée non grata.

Il serait souhaitable d'insérer dans cet article une clause explicite confirmant que l'Etat accréditaire n'est pas obligé de motiver sa décision lorsqu'il refuse d'accepter un agent diplomatique.

Art. 11 - Bureaux hors du siège de la mission.

Les autorités suisses, tout en approuvant l'introduction d'une disposition sur le siège de la mission diplo-

matique, estiment que ce nouvel article est incomplet. En effet, non seulement l'établissement des bureaux de la mission hors de la ville où celle-ci est établie mais encore le choix du lieu de résidence par les membres de la mission est soumis au consentement de l'Etat accréditaire. Il serait donc indiqué d'insérer également cette autre règle dans le texte du projet, en faisant toutefois ressortir qu'elle n'est pas contraire au principe de la liberté de mouvement consacré par l'article 24.

Art. 12 - Commencement des fonctions du chef de la mission.

Les autorités suisses maintiennent l'opinion qu'elles avaient déjà exprimée sur cet article; elles considèrent qu'il est préférable, du point de vue juridique, de faire dépendre le commencement des fonctions du chef de la mission de la présentation de ses lettres de créance. Cependant, vu l'opinion divergente d'autres Etats sur cette question, elles sont disposées à approuver l'alternative du présent article à la condition, d'ailleurs déjà prévue, que l'Etat accréditaire applique la pratique adoptée d'une manière uniforme à toutes les missions.

Art. 13 - Classes des chefs de mission.

Les autorités suisses regrettent que la distinction entre les deux premières classes de chefs de mission n'ait pas été supprimée. Elles constatent en revanche avec satisfaction que le nouveau texte contient une énumération limitative des personnes qui sont comprises dans la deuxième classe.

Art. 17 - Chargé d'affaires ad interim.

Il est à regretter que cet article ne contienne pas une clause précisant que la notification du nom du chargé

- 4 -

d'affaires ad interim doit être faite, soit par le chef de mission accrédité, soit, en cas d'empêchement, par le ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditant. Seule une telle procédure écarte en effet toute possibilité d'équivoque sur la question de savoir si la désignation du chargé d'affaires ad interim est conforme aux intentions du gouvernement de l'Etat accréditant.

Art. 19 - Logement.

La rédaction actuelle de cet article, selon lequel l'Etat accréditaire est tenu "d'assurer" le logement adéquat de la mission, ne tient pas compte des obstacles matériels auxquels cet Etat peut se heurter en cas de pénurie de logements. La teneur suivante est proposée :

"L'Etat accréditaire est tenu, soit de permettre à l'Etat accréditant d'acquérir sur son territoire les locaux nécessaires à la mission, soit de faciliter autrement, dans toute la mesure du possible, le logement adéquat de la mission."

Art. 25 - Liberté de communication.

A propos du premier paragraphe, les autorités suisses maintiennent l'avis qu'il n'existe aucune nécessité d'abandonner le principe généralement admis jusqu'ici selon lequel l'entière liberté de communication, y compris le droit d'utiliser la valise diplomatique, est limitée aux communications directes entre la mission diplomatique et le ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditant. L'extension de la liberté de communication ne se justifie qu'à titre exceptionnel pour les consulats qui, par suite de l'absence de mission diplomatique dans l'Etat de résidence, sont forcés de correspondre directement avec le ministère des affaires étrangères de leur pays ou éventuellement avec une mission diplomatique en pays tiers à laquelle ils seraient subordon-

- 5 -

nés. Dans ces cas particuliers, la liberté de communication et le droit d'utiliser la valise diplomatique ne devraient toutefois être octroyés que par accord bilatéral ou par consentement tacite.

Les autorités suisses suggèrent d'autre part d'ajouter au paragraphe premier une clause accordant expressément à la mission le droit de se servir, pour ses communications avec le gouvernement de l'Etat accréditant, d'une station d'émission radioélectrique qui lui soit propre. Ce droit ne soustrairait pas toutefois la mission à l'obligation de se conformer aux conventions et règlements internationaux en la matière, mais devrait la mettre à l'abri de tout refus arbitraire de la part de l'Etat accréditaire. Il est proposé un nouveau paragraphe à la teneur suivante :

"La mission a le droit de se servir, pour ses communications avec le gouvernement de l'Etat accréditant, d'une station d'émission radioélectrique qui lui soit propre. L'exercice de ce droit est subordonné à la condition que la mission respecte les conventions et règlements internationaux sur les télécommunications et sollicite de l'Etat accréditaire l'autorisation d'établir et d'exploiter une telle station."

Quant au paragraphe 4, les autorités suisses maintiennent leurs objections au sujet de la définition du contenu de la valise diplomatique. Il importe de remplacer les termes équivoques d'"objets à usage officiel", qui peuvent inciter à des abus, par une définition restrictive qui tienne véritablement compte de l'"intérêt de la fonction" des missions diplomatiques. Reprenant leur suggestion antérieure, les autorités suisses proposent la rédaction suivante :

"4. La valise diplomatique, qui doit porter des marques extérieures visibles de son caractère, ne peut contenir que des documents diplomatiques ou des objets à caractère confidentiel qui sont indispensables à l'exercice des fonctions de la mission."

Le paragraphe 5 ne tient pas compte, ainsi que les autorités suisses l'ont déjà fait remarquer au sujet du pro-

- 6 -

jet de 1957, du fait que le courrier diplomatique, contrairement aux membres de la mission, n'est pas appelé à demeurer en permanence dans l'Etat accréditaire; ses séjours sont limités aux périodes de voyages pendant lesquelles il exerce ses fonctions. En vue d'éviter tout abus, il y a donc lieu de faire ressortir le caractère temporaire de l'inviolabilité de la personne du courrier diplomatique, par opposition à l'inviolabilité permanente accordée à certains membres de la mission. Par ailleurs, contrairement à la suggestion faite au sujet du projet de 1957, il paraît superflu de mentionner expressément que le courrier diplomatique ne jouit d'aucun autre privilège ou immunité, cette règle étant implicite. Pour ces raisons, les autorités suisses, reprenant dans l'essentiel leur suggestion sur le premier projet de 1957, proposent la rédaction suivante :

"5. Le courrier diplomatique, dans l'exercice de ses fonctions, est protégé par l'Etat accréditaire et jouit de l'inviolabilité de sa personne, ne pouvant être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention."

Art. 30 - Renonciation à l'immunité.

Le paragraphe 2 de cet article ne contient plus la condition selon laquelle, au criminel, la renonciation à l'immunité de juridiction doit toujours "émaner du gouvernement de l'Etat accréditant". Cette modification, motivée sous ch. 2 du commentaire, est regrettable. Au criminel, la renonciation à l'immunité de juridiction est en effet une mesure très grave. Il importe donc de parer d'une manière absolue au risque que, dans des circonstances extraordinaires, le chef de la mission dont fait partie l'agent diplomatique en cause puisse céder à une pression éventuelle de la part des autorités de l'Etat accréditaire. Il est essentiel, pour la protection du chef de mission, qu'au criminel,

- 7 -

la renonciation émane dans chaque cas non pas de lui-même, mais directement du gouvernement de l'Etat accréditant, quitte à être transmise aux autorités de l'Etat accréditaire par le chef de la mission.

Art. 32. - Exemption fiscale.

Le texte modifié de la litt. a), réservant le prélèvement des impôts indirects, est trop restrictif. Cette disposition doit comprendre tous les impôts indirects, c'est-à-dire d'une part tous les impôts sur le chiffre d'affaires, qu'ils soient incorporés ou non dans le prix des marchandises ou des services, et d'autre part tous les droits de timbre. Il est donc proposé de rétablir le texte original et de reprendre la notion générale d'"impôts indirects".

Art. 34 - Exemption douanière.

L'exemption douanière devrait comprendre non seulement l'exonération des droits de douane, mais également l'exemption des interdictions et restrictions d'importation et d'exportation de nature économique ou financière, à la seule exclusion des interdictions ou restrictions motivées par le bien public.

Les limites de cette exemption devraient être définies entièrement au début de l'article 34 et non pas incidemment en relation avec l'inspection du bagage personnel.

D'après le paragraphe 2, tous les agents diplomatiques sont exemptés de l'inspection du bagage personnel. Bien qu'elle aille plus loin que la pratique suisse, cette disposition paraît acceptable, vu la réserve qui permet aux autorités de l'Etat accréditaire de procéder à l'inspection, si elles ont des motifs sérieux - le qualificatif "très" devrait être supprimé - de croire que le bagage contient des objets ne bénéficiant pas de l'exemption. Cependant, les

- 8 -

chefs de mission devraient être exemptés d'une manière absolue de toute inspection du bagage personnel.

Dans cet ordre d'idées, en reprenant partiellement les propositions pertinentes du Gouvernement belge au sujet de l'ancien article 27, les autorités suisses proposent, pour l'article 34, la rédaction suivante :

"1. L'Etat accréditaire accorde, suivant les dispositions de sa législation, l'exemption des droits de douane et de toutes interdictions ou restrictions d'importation et d'exportation de nature économique ou financière sur :

a) ...

b) ...

2. L'exemption des interdictions ou restrictions d'importation et d'exportation ne s'applique pas aux objets dont le trafic est spécifiquement prohibé par la législation de l'Etat accréditaire pour des motifs de moralité, de sécurité, de santé ou d'ordre publics.

3. Le chef de mission est exempté de l'inspection de son bagage personnel. Le personnel diplomatique jouit également de ce privilège, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe premier. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de l'agent diplomatique ou de son représentant autorisé."

Art. 35 - Acquisition de la nationalité.

Cet article vise non seulement l'enfant né sur le territoire de l'Etat accréditaire et issu de parents membres d'une mission diplomatique étrangère, non ressortissants de cet Etat, mais encore, comme le précise le commentaire, la femme membre de la mission qui épouse un ressortissant de l'Etat accréditaire. Sur ce dernier point, cet article est contraire au principe constitutionnel suisse (article 54 de la Constitution fédérale) de l'unité de la famille, selon lequel la femme étrangère acquiert par son mariage avec un ressortissant suisse la nationalité de son mari. Aucune dé-

rogation à ce principe fondamental ne saurait être acceptée. Pour ces raisons, les autorités suisses proposent de compléter l'article 35 comme suit :

"Les membres de la mission qui n'ont pas la nationalité de l'Etat accréditaire et les membres de leurs familles qui font partie de leurs ménages n'acquièrent pas la nationalité de cet Etat par le seul effet de cette législation, à l'exception du cas de mariage."

Art. 36 - Personnes bénéficiant de privilèges et immunités.

Quant aux membres de la famille de l'agent diplomatique, le critère adopté, c'est-à-dire qu'ils doivent faire partie du ménage de l'agent, n'est pas suffisamment clair et prête à controverse, voire même à des abus. Les autorités suisses proposent de limiter le cercle de la famille bénéficiaire de privilèges et immunités au conjoint et aux enfants mineurs ainsi que, dans des cas exceptionnels, à d'autres parents faisant partie du ménage de l'agent. Une pareille définition devrait être insérée dans l'article premier, les autres articles ne contenant que les termes généraux "membres de la famille".

Quant au personnel technique et administratif, les raisons tendant à lui accorder les mêmes privilèges et immunités qu'au personnel diplomatique (cf. ch. 8 du commentaire) paraissent pertinentes. Les autorités suisses, abandonnant les hésitations exprimées précédemment, peuvent donc approuver la présente disposition.

Art. 39 - Devoirs des Etats tiers.

Ainsi qu'il a été relevé par d'autres gouvernements à propos du projet de 1957, il doit être bien entendu que l'obligation pour les Etats tiers d'accorder l'inviolabilité et autres immunités à l'agent diplomatique qui transite et aux membres de sa famille n'existe que pour les voyages

- 10 -

officiels, exécutés sans délai ni interruption, et non pas pour les voyages servant à d'autres fins ou pour les séjours. Cela est également vrai pour les courriers diplomatiques en transit, visés par le paragraphe 3. Il paraît toutefois impossible d'ajouter une clause indiquant expressément ces limites, qui découlent d'ailleurs du principe général du but de la mission.

De plus, il va de soi, comme l'ont également fait remarquer d'autres gouvernements, que toute personne visée par le présent article ne peut invoquer un droit quelconque qu'à la condition qu'elle soit munie de papiers en règle et que l'Etat tiers ait autorisé son transit, ou que sa présence dans l'Etat tiers soit involontaire et fortuite.

Les autorités suisses approuvent en principe la nouvelle disposition incorporée au paragraphe 3, selon laquelle les Etats tiers doivent accorder à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, messages en code ou en chiffre compris, la même liberté et protection que l'Etat accréditaire. Toutefois, elles proposent d'apporter, à la fin de la phrase, la précision suivante : "... la même liberté et protection que l'Etat accréditaire est tenu d'accorder".

Les autorités suisses tiennent finalement à remarquer que le présent article sur les devoirs des Etats tiers leur paraît toujours incomplet. Il serait notamment désirable d'y ajouter des dispositions précisant les obligations de l'Etat de transit en cas de rupture des relations diplomatiques entre lui, d'une part, et l'Etat accréditaire ou l'Etat accréditant, d'autre part.

Berne, juin 1959

o.713.34. - ZO/MY/jb