

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.1/SR.24

24^{ème} séance de la Première Commission

Extrait des
Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, vol. I
(Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la première
et de la deuxième Commission)

des mots « vivant à leur foyer » met le texte de l'article en harmonie avec celui des articles 48, 49 et 50. Enfin, l'insertion du membre de phrase proposé au paragraphe 3 mettrait l'article 26 en harmonie avec l'article 50; il n'y a pas de raison valable de poser des règles différentes dans ces deux articles.

38. M^{lle} ROESAD (Indonésie) déclare que l'amendement proposé par la délégation de l'Indonésie a pour objet de préciser que les personnes qui jouissent des privilèges et immunités sont, en fait, « les membres du consulat, les membres de leur famille et les membres du personnel privé à leur service » qui sont mentionnés au paragraphe 1 du commentaire de l'article 26.

39. M. VON HAEFTEN (République fédérale d'Allemagne) votera l'amendement proposé par l'Indonésie, ainsi que les points 1 et 2 du deuxième amendement des Etats-Unis (L.4/Add.1), mais s'abstiendra de voter sur le troisième point de ce dernier texte. Il votera également l'amendement de la Tchécoslovaquie.

40. M. KRISHNA RAO (Inde) votera les points 2 et 3 du deuxième amendement des Etats-Unis; en revanche, il se demande si l'amendement proposé au point 1 est vraiment nécessaire. Il votera l'amendement de l'Indonésie et approuve le principe de l'amendement proposé par la Tchécoslovaquie, mais il ne croit pas que la rédaction en soit tout à fait satisfaisante et pense que l'on pourrait peut-être le renvoyer au Comité de rédaction.

41. M. PETRŽELKA (Tchécoslovaquie) accepte la proposition du représentant de l'Inde.

42. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer au Comité de rédaction les points 1 et 2 du deuxième amendement des Etats-Unis (L.4/Add.1) ainsi que la question de la rédaction définitive de l'amendement tchécoslovaque.

Il en est ainsi décidé.

Par 33 voix contre 6, avec 18 abstentions, l'amendement de l'Indonésie (A/CONF.25/C.1/L.145) est adopté.

Par 45 voix contre zéro, avec 15 abstentions, l'amendement de la Tchécoslovaquie (A/CONF.25/C.1/L.151) est adopté, sous réserve d'une nouvelle rédaction par le Comité de rédaction.

Par 31 voix contre 3, avec 29 abstentions, le point 3 de l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.25/C.1/L.4/Add.1) est adopté.

Par 17 voix contre 16, avec 29 abstentions, la proposition des Etats-Unis tendant à ajouter un paragraphe nouveau (A/CONF.25/C.1/L.4) est rejetée.

Par 61 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'article 26 est adopté sous sa forme modifiée.

43. M. KEVIN (Australie) explique qu'il s'est abstenu lors du vote sur l'article 26 parce que la délégation australienne peut vouloir revenir sur cet article à propos d'autres articles.

VINGT-QUATRIÈME SÉANCE ²

Jeudi 21 mars 1963, à 10 h. 35

Président: M. BARNES (Libéria)

Examen du projet d'articles relatifs aux relations consulaires adopté par la Commission du droit international à sa treizième session (A/CONF.25/6) [suite]

ARTICLE 27 (Protection des locaux et archives consulaires et des intérêts de l'Etat d'envoi dans des circonstances exceptionnelles)

1. Le PRÉSIDENT annonce que les Etats-Unis ont retiré leur amendement (L.5) à l'article 27 ¹.

2. M. WU (Chine) présente l'amendement (L.113) que sa délégation propose d'apporter à l'article 27. Le paragraphe 1 de cet article ne prévoit que le cas de rupture des relations consulaires. Or, si l'Etat d'envoi a une mission diplomatique dans l'Etat de résidence, il se peut qu'il maintienne ses relations diplomatiques avec cet Etat et, dans ce cas, c'est à la mission diplomatique que l'Etat d'envoi doit confier la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants, et non pas à un Etat tiers. Tel est le sens de l'amendement de la Chine, qui n'affecte en rien le principe sur lequel repose l'article 27.

3. M. USTOR (Hongrie) présente l'amendement (L.99) de sa délégation à l'article 27. Le paragraphe 2 de l'article ne vise que le cas de fermeture temporaire ou définitif d'un consulat lorsque l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique ou d'autre consulat dans l'Etat de résidence. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 1 sont applicables. Mais les dispositions de l'alinéa a) du paragraphe 1 s'appliquent, elles, à tous les cas, que l'Etat d'envoi ait ou n'ait pas de mission diplomatique ou d'autre consulat dans l'Etat de résidence. Le point 1 de l'amendement de la Hongrie a pour but de corriger cette anomalie. Quant au point 2 de l'amendement, il complète le paragraphe 3 par une disposition qui semble aller de soi, mais qu'il n'est pas inutile d'introduire dans le texte.

4. M. MARTINS (Portugal) fait observer que l'amendement figurant dans le document L.141 est le seul que la délégation portugaise ait proposé d'apporter au texte de la Commission du droit international. C'est dire tout le prix que le Portugal attache au projet soumis à la Conférence. Au demeurant, l'amendement du Portugal à l'article 27 n'affecte pas le fond de cet article et ne fait qu'alléger la structure du texte en fondant les deux derniers paragraphes en un paragraphe unique, divisé, comme le paragraphe 1, en alinéas correspondant aux deux circonstances prévues. L'amendement portugais d'autre part, vise à améliorer le texte des deux paragraphes en question car ce texte n'est pas très clair.

¹ La Commission était saisie des amendements ci-après: Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.25/C.1/L.5; Hongrie, A/CONF.25/C.1/L.99; Chine, A/CONF.25/C.1/L.113; Portugal, A/CONF.25/C.1/L.141; Royaume-Uni, A/CONF.25/C.1/L.142; Australie, A/CONF.25/C.1/L.152.

5. M. HEPPEL (Royaume-Uni) précise que le but des amendements (L.142) que sa délégation propose d'apporter à l'article 27 est d'assurer une protection plus complète des intérêts de l'Etat d'envoi dans le cas de fermeture temporaire ou définitive d'un consulat, en rendant les dispositions du paragraphe 1 applicables lorsque l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique ou d'autre consulat dans le territoire même où se trouvait le consulat fermé.

6. M^{lle} WILLIAMS (Australie) indique que l'amendement de sa délégation (L.152) a pour but d'assurer l'application des dispositions du paragraphe 1 même dans le cas où l'Etat d'envoi a une mission diplomatique ou un autre consulat dans l'Etat de résidence.

7. M. PAPAS (Grèce) appuie l'amendement du Portugal qui rend plus rationnelle la structure de l'article 27. Cet amendement pourrait être heureusement fusionné avec l'amendement de la Hongrie, que la Grèce appuie également. Quant à l'amendement du Royaume-Uni la délégation de la Grèce ne s'y oppose pas, bien qu'il introduise la notion de territoire, qu'il conviendrait de définir.

8. M. VON HAEFTEN (République fédérale d'Allemagne) fait observer qu'aucun des amendements à l'article 27 ne porte sur le fond de cet article. Dans ces conditions, il semble que le Président pourrait constituer un groupe de travail composé des auteurs de tous les amendements, qui préparerait un texte acceptable pour toutes les délégations.

9. M. MIRANDA E SILVA (Brésil) appuie l'amendement du Portugal (L.141) qui, sur le plan pratique, peut être utile. Lorsqu'un Etat d'envoi qui n'a pas de mission diplomatique ferme son unique consulat dans l'Etat de résidence, il est naturel qu'il confie la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants à un Etat tiers. C'est d'ailleurs la pratique suivie avec succès par le Brésil.

10. M. TORROBA (Espagne) appuie l'amendement du Portugal ainsi que la suggestion du représentant de la République fédérale d'Allemagne de constituer un groupe de travail qui présenterait un amendement unique.

11. M. KRISHNA RAO (Inde) approuve également la suggestion du représentant de la République fédérale d'Allemagne, mais il préférerait que le groupe de travail envisagé prépare, non pas un, mais deux textes, entre lesquels la Commission pourrait choisir.

12. M. CHIN (République de Corée) appuie l'amendement de la Chine (L.113) qui améliore sensiblement le texte du paragraphe 1, ainsi que l'amendement du Royaume-Uni (L.142) qui ne touche pas au fond de la question. Quant à l'amendement du Portugal (L.141) qui concerne la structure de l'article, il pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

13. M. ENDEMANN (Afrique du Sud) regrette que la délégation des Etats-Unis ait retiré son amendement (L.5) à l'article 27, car cet amendement contenait une disposition concernant l'alinéa b) qui apportait

une précision utile et harmonisait le texte de cet alinéa et celui de l'alinéa a).

14. Le PRÉSIDENT retient la suggestion du représentant de la République fédérale d'Allemagne de constituer un groupe de travail et il invite les auteurs des amendements présentés à l'article 27, y compris les Etats-Unis, à se consulter en vue de présenter à la Commission un texte unique au cours de la prochaine séance.

PROJET DE NOUVEL ARTICLE A INSÉRER ENTRE LES ARTICLES 5 ET 6 (Réfugiés)

15. M. WESTRUP (Suède), présentant la proposition commune d'insérer un nouvel article entre les articles 5 et 6 présentée par l'Argentine, l'Australie, la Belgique, la Colombie, le Danemark, l'Iran, la Nigéria, le Royaume-Uni et la Suède, dit qu'il est peu de pays qui n'aient reçu, à une époque ou à une autre, des réfugiés ayant fui leur pays pour échapper à des persécutions. L'Organisation des Nations Unies s'est préoccupée du sort des réfugiés et a créé un Haut-Commissariat qui est chargé de veiller à leur protection. Pour des raisons évidentes, les réfugiés ne souhaitent pas entrer en contact avec leur consulat dans les pays d'accueil et ne désirent pas que ces consulats s'occupent d'eux d'aucune manière. C'est pourquoi il est nécessaire que ces réfugiés soient protégés contre toute tentative de mainmise sur leur personne par le consulat de leur pays d'origine. Tel est le but de la proposition commune.

16. M. OMOLULU (Nigéria) expose les raisons pour lesquelles les auteurs de la proposition commune (L.124) tiennent particulièrement à ce qu'elle soit approuvée. Les dispositions du nouvel article proposé ne vont nullement à l'encontre des fonctions consulaires énumérées à l'article 5. Le droit d'asile est régi par les traités d'extradition et ne peut être invoqué par les criminels de droit commun. Lorsqu'il est accordé à un réfugié, toute intervention à son égard de la part du consulat de son pays d'origine dans le pays d'accueil constitue une atteinte portée à la souveraineté de l'Etat de résidence. Aussi le temps est-il venu d'insérer dans une convention sur les relations consulaires une disposition qui protège les réfugiés contre cette sorte d'ingérence.

17. M. CASAS-MANRIQUE (Colombie) dit que son pays s'est associé aux auteurs de la proposition commune parce qu'il importe, à son avis, d'éviter toute ambiguïté dans la future convention.

18. M. KEVIN (Australie) désire, en sa qualité de co-auteur du projet de résolution, appeler l'attention sur cinq points particuliers. Premièrement, l'amendement est fondé sur le mémorandum adressé à la Conférence par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. En second lieu, il constitue le corollaire logique de la notion d'asile politique qui est reconnue et admise par le droit international. Troisièmement, il est conforme à la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes de cette organisation relatifs aux droits de l'homme. Quatrièmement, comme il a pour objet d'empêcher toute ingérence injustifiée, il présente un intérêt pratique et ne constitue pas une simple déclaration de principe. Enfin, il diffère des autres amendements relatifs à l'accès auprès du consul

présentés à la Deuxième Commission en ce qu'il a un champ d'application plus restreint et un sens plus profond.

19. M. FUJIYAMA (Japon) approuve sans réserve l'esprit qui inspire la proposition commune et votera pour elle.

20. M. VON HAEFTEN (République fédérale d'Allemagne) appuie également cette proposition. L'Allemagne possède malheureusement une triste expérience des réfugiés. Sous le régime nazi, un grand nombre d'Allemands ont dû quitter leur pays pour se réfugier à l'étranger. En général, ces réfugiés ont refusé tout contact avec les consulats allemands dans les pays d'accueil. Après la chute du régime nazi, ils sont revenus s'installer en Allemagne occidentale où se trouvent plus de douze millions de réfugiés venant des pays de l'Est et deux cent mille réfugiés relevant du mandat du Haut-Commissaire. Tous ces réfugiés refusent d'entrer en contact avec leurs consulats qui leur témoignent un intérêt pour le moins suspect. Il faut protéger ces réfugiés contre ces tentatives et empêcher leurs consulats de s'occuper d'eux. C'est le but de la proposition commune que votera la délégation de la République fédérale d'Allemagne.

21. M. SHARP (Nouvelle-Zélande) dit que son pays accueille de nombreuses personnes qui ont fui leur foyer par crainte de persécutions, pour des raisons de race ou d'opinions politiques ou religieuses, ou simplement parce qu'ils sont opposés au système social de leur pays. Tout ce que souhaitent ces personnes, c'est d'être autorisées à se réinstaller dans la communauté néo-zélandaise et à y vivre en paix. Elles ont donc besoin d'être protégées contre les agissements possibles de leur consulat.

22. M. USTOR (Hongrie) regrette que les neuf pays aient cru bon de présenter leur proposition qui introduit à la Conférence une atmosphère de guerre froide. L'époque actuelle voit souffler sur le monde le vent de la liberté et il n'y aura bientôt plus sur la terre que des Etats souverains vivant en paix. Le développement du droit international et sa codification apparaissent donc comme une nécessité, mais cette tâche est une œuvre de longue haleine. La convention en préparation, qui doit régler les relations consulaires entre Etats, n'entrera probablement pas en vigueur avant plusieurs années, et toutes les séquelles de la guerre froide auront alors disparu. On est donc en droit de se demander comment, à un moment où les peuples œuvrent pour la paix dans l'avenir, certains pays osent présenter un texte qui n'a pas sa place dans la convention en préparation, car le problème des réfugiés est entièrement étranger aux relations consulaires. Selon une règle du droit consulaire, les personnes qui vivent en terre étrangère ont besoin de protection et doivent pouvoir entrer librement en contact avec les autorités consulaires de leur pays. L'apatridie est un état lamentable qui doit être éliminé. Or, la proposition soumise à la Commission tend à imposer cet état à de nombreuses personnes et à porter atteinte, sous un prétexte humanitaire, aux droits que doit pouvoir exercer tout être humain. La proposition des neuf pays est inhumaine, car elle vise à mettre une barrière entre les Etats et leurs ressortissants et à empêcher

les réfugiés de retourner dans leurs foyers avec l'aide de leur consulat.

23. Le représentant de la Hongrie adresse un pressant appel aux auteurs de la proposition pour qu'ils la retirent. Si cependant ces pays s'y refusaient, la délégation hongroise demanderait à la Commission de rejeter cette proposition afin de conserver à la Conférence la pureté de ses intentions et l'harmonie de ses délibérations.

24. M. PETRŽELKA (Tchécoslovaquie) partage entièrement le point de vue du représentant de la Hongrie. La question des réfugiés ne saurait figurer dans la Convention, dont le but est de favoriser les relations amicales entre les Etats en donnant un tableau exact du droit international en matière de relations consulaires. D'ailleurs, la Deuxième Commission de la Conférence a déjà écarté cette question au cours de ses débats. D'autre part, des organes tels que la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission du droit international s'occupent déjà de la question du droit d'asile. Enfin, la question des réfugiés a été réglée par la Convention relative au Statut des réfugiés de 1951.

25. Le problème des réfugiés est particulier à l'époque actuelle et ne subsistera pas dans l'avenir. Or, les règles énoncées dans la future convention devront être valables aussi bien pour le présent que pour l'avenir. De plus, l'inclusion de cet article nuirait au caractère universel de la Convention, car elle aurait pour résultat d'empêcher un grand nombre d'Etats d'accepter la Convention, qui manquerait ainsi son but. La proposition en cause n'est pas plus acceptable du point de vue juridique que du point de vue politique, car elle va à l'encontre du principe de la souveraineté des Etats, qui donne à tout Etat le droit d'assurer la protection diplomatique et consulaire de tous ses ressortissants. Aucun Etat ne peut être privé de ce droit.

26. M. BARTOŠ (Yougoslavie) rappelle que son pays a signé la convention relative au statut des réfugiés et qu'il est représenté au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. La Yougoslavie a souvent joué le rôle de pays de premier accueil et, d'autre part, un certain nombre de citoyens yougoslaves ont émigré dans d'autres pays. Le système de la future convention, selon lequel l'Etat d'envoi doit assurer la protection de ses nationaux où qu'ils se trouvent, est un système véritablement humanitaire. La proposition commune, au contraire, sous ses dehors humanitaires, permettrait à certains pays de poursuivre leur politique d'exploitation des réfugiés.

27. L'Organisation des Nations Unies elle-même souhaite voir diminuer le nombre des réfugiés et donner à la plupart d'entre eux la possibilité de retourner librement dans leur pays. La Yougoslavie a promulgué une loi d'amnistie générale en faveur des réfugiés yougoslaves, dont certains pays d'accueil ont d'ailleurs empêché la publication comme s'ils voulaient tenir les réfugiés dans l'ignorance des possibilités de retour dans leur patrie, bien que la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 reconnaisse à ces derniers la faculté de se soumettre librement aux autorités qui représentent leur pays.

28. La délégation yougoslave serait prête à accepter une proposition stipulant que les réfugiés ne sont pas obligés d'accepter l'intervention des consuls de leur pays; mais elle s'élève énergiquement contre un texte qui ne cherche qu'à étendre l'influence du pays de résidence sur les personnes réfugiées ou ayant demandé asile, en leur interdisant tout contact avec les représentants de leurs pays, et par conséquent toute possibilité de retrouver un jour une situation régulière, au mépris de la règle définie par l'Organisation des Nations Unies.

29. Il s'agit là d'une question extrêmement dangereuse qui ne saurait manquer d'avoir de graves répercussions politiques. Il vaut mieux laisser aux organismes internationaux spécialisés, et notamment au Haut-Commissariat pour les réfugiés, le soin de la régler.

30. M. Bartoš demande instamment à tous les délégués de repousser la proposition commune qui dénaturerait une convention que lui-même voudrait voir ratifier par un très grand nombre de pays. L'inclusion dans la Convention d'une disposition de cette nature ne manquerait pas de réduire le nombre des Etats qui seraient prêts à la ratifier.

31. M. AVAKOV (République socialiste soviétique de Biélorussie) constate que la proposition commune, qui touche à l'aspect politique des relations entre les Etats, cause une regrettable tension au sein de la Commission. Ce texte touche à des questions particulières, complexes et délicates, qui seraient bien mieux réglées par voie d'accords bilatéraux.

32. La question des réfugiés et des personnes déplacées a maintes fois été soulevée au cours de diverses conférences. Il en est toujours résulté une atmosphère de guerre froide, nuisible à l'esprit de coopération et génératrice de courants hostiles entre pays dont les systèmes économiques et politiques sont différents.

33. Sur un plan strictement juridique, cet amendement vise à priver le consul de la possibilité d'entrer en contact avec les ressortissants de l'Etat d'envoi qui sont des réfugiés ou qui ont demandé le droit d'asile dans l'Etat de résidence. La question est donc reliée à celle du droit d'asile, dont sont saisis d'autres organes des Nations Unies, notamment la Commission des droits de l'homme. Elle ne rentre certainement pas dans le cadre de la Convention.

34. M. Avakov souligne que la Convention sur les relations diplomatiques ne contient aucun article de ce genre. L'une des fonctions des représentants diplomatiques est précisément de protéger les ressortissants de l'Etat accréditant dans l'Etat accréditaire. Or aucune proposition semblable à celle que la Commission est en train de discuter n'a été soumise à la Conférence de 1961. La délégation de la RSS de Biélorussie s'oppose catégoriquement à l'insertion du nouvel article.

35. M. TSYBA (République socialiste soviétique d'Ukraine) juge, lui aussi, la proposition inutile et inacceptable. Elle est contraire à l'article 36 et à l'ensemble de la Convention, car la fonction essentielle d'un consulat est d'assurer la défense et la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi. Lorsqu'une personne a demandé asile à l'Etat de résidence, elle n'en a pas moins besoin

de l'assistance de l'Etat d'envoi. Elle a laissé dans son pays sa famille et ses biens. Elle peut avoir besoin de documents. Pourquoi la priver de l'aide de son consul ?

36. Cette proposition est d'ailleurs dénuée de toute base juridique: elle va à l'encontre du droit inaliénable et incontesté de tout Etat de protéger ses ressortissants où qu'ils se trouvent. Ce droit a toujours existé et l'article 8 de la résolution adoptée par l'Institut de droit international à sa 44^e session tenue au Royaume-Uni, qui traite du droit d'asile, reconnaît le droit de tout Etat de protéger ses nationaux.

37. Après la première guerre mondiale, la situation des nombreux réfugiés qui avaient quitté les régions menacées ou occupées avait fait l'objet de nombreux accords internationaux. Après la seconde guerre mondiale, le problème des personnes déplacées et des réfugiés a pris une ampleur considérable. Les résolutions 8 (I) et 62 (I) adoptées par l'Assemblée générale les 12 février et 15 décembre 1946 ont assigné à l'Organisation des Nations Unies la tâche fondamentale d'assurer le prompt retour des réfugiés dans leurs foyers. L'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît à tous le droit de quitter tout pays et celui d'y revenir. Comment un réfugié peut-il exercer ce droit sans l'aide du consul de son pays ? Comment pourrait-il obtenir les passeports et visas nécessaires ? Le nouvel article proposé, en privant les réfugiés du droit de prendre contact avec leur consuls, leur ôte toute chance de retourner un jour dans leur pays. L'insertion de cet article rendrait la Convention inacceptable pour de nombreux pays et lui enlèverait par conséquent son caractère universel.

38. M. DAVOUDI (Iran) rappelle que, d'après les résolutions adoptées par l'Assemblée générale, la protection des réfugiés incombe au Haut-Commissariat pour les réfugiés. Il a pu se rendre compte lui-même, en visitant des camps de réfugiés comme membre du Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire, que certains d'entre eux ne voulaient pas entrer en contact avec les autorités de leur pays d'origine. Lorsqu'un problème de cet ordre se présentait, le Haut-Commissariat intervenait et protégeait le réfugié afin qu'il puisse décider en toute liberté. M. Davoudi juge indispensable de déterminer d'une façon précise les fonctions des consuls de l'Etat d'envoi en ce qui concerne les réfugiés. C'est pourquoi il demande aux délégations d'appuyer la proposition commune.

39. M. MIRANDA E SILVA (Brésil) pense que pour rendre le texte acceptable à toutes les délégations il suffirait d'insérer après les mots « ou s'occupant de quelque autre manière » les mots « contre sa volonté ».

40. M. GUNWARDENE (Ceylan) fait observer que cette question avait déjà été soulevée en 1961, mais que la Conférence n'avait pas jugé utile d'inclure dans la Convention sur les relations diplomatiques des dispositions spéciales concernant les réfugiés. D'ailleurs la base juridique de la proposition commune est très contestable. Le problème des réfugiés est une tragédie personnelle à laquelle cet article ne saurait remédier. Il convient de ne pas aggraver une situation déjà complexe. Cette proposition risque de causer beaucoup de frictions.

Aussi le représentant de Ceylan adresse-t-il un appel pressant aux membres du Commonwealth et aux autres délégations qui croient à l'amitié entre les peuples afin que la proposition commune soit retirée dans l'intérêt de la paix et de la coopération internationales.

41. M. DADZIE (Ghana) exprime son étonnement de voir qu'une Conférence convoquée pour légiférer sur le droit consulaire s'occupe d'un problème aussi complexe que celui des réfugiés et du droit d'asile. La Troisième et la Sixième Commission de l'Organisation des Nations Unies sont déjà saisies de la question du droit d'asile, et la Commission du droit international a également inscrit cette question à son ordre du jour. Il ne serait pas judicieux de la part de la Conférence d'adopter un texte qui pourrait contredire celui des experts de la Commission du droit international. Comment la Commission pourrait-elle se prononcer sans études préalables et sérieuses ? D'ailleurs les délégations n'ont pas reçu d'instructions de leur gouvernement sur ce point. Si la proposition commune est mise aux voix, la délégation ghanéenne votera contre. Elle s'associe à l'appel lancé par le représentant de Ceylan aux coauteurs de la proposition afin qu'ils la retirent, pour sauvegarder l'atmosphère de bonne volonté qui a régné jusqu'à présent au sein de la Commission.

42. M. TSHIMBALANGA (Congo, Léopoldville), prenant la parole pour une motion d'ordre, fait remarquer que les débats sur la proposition commune risquent de durer longtemps et il propose à la Commission de se prononcer d'abord sur la question de savoir si elle peut valablement poursuivre la discussion sur cette question. N'ayant personnellement pas reçu d'instruction ni de mandat de son gouvernement, il ne pourrait pour sa part participer au vote sur cette proposition.

43. En vertu de l'article 31 du règlement intérieur, le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur la question de savoir si elle est ou non compétente pour examiner la proposition qui lui a été soumise.

44. M^{lle} ROESAD (Indonésie) appuie la motion du représentant du Congo (Léopoldville). A son avis, la Commission n'est pas compétente pour discuter de cette question.

45. M. HEPPEL (Royaume-Uni), prenant la parole sur une question de procédure demande si l'article 31 donne bien à la Commission le droit de se prononcer sur sa propre compétence. Pour sa part, il estime que, puisqu'il s'agit de la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi, la compétence de la Commission ne saurait être mise en doute.

46. M. DADZIE (Ghana), prenant la parole pour une motion d'ordre fait observer que le représentant du Royaume-Uni revient sur le fond de la question. Ses observations sont donc irrecevables.

47. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur la compétence de la Conférence pour examiner la proposition qui lui a été soumise, conformément à l'article 31 du règlement intérieur.

Par 36 voix contre 25, avec 8 abstentions, la Commission décide qu'elle est compétente pour examiner la proposition commune.

48. M. BINDSCHEDLER (Suisse) rappelle que son pays a toujours accueilli et protégé des réfugiés. Le problème des réfugiés déborde le cadre de notre époque. Il y a toujours eu des réfugiés politiques et il y en aura toujours, parce qu'aucun Etat, aucun système politique, n'est parfait. C'est pourquoi cette question doit être réglée dans le sens du droit et de l'humanité.

49. M. Bindschedler regrette de devoir s'opposer au arguments invoqués par le représentant de la Yougoslavie. Il proteste notamment contre l'insinuation que le pays d'accueil puisse exploiter les réfugiés. Il se trouve en Suisse beaucoup de réfugiés qui sont incapables de travailler. Ils sont entretenus sur les fonds publics et logés dans des établissements hospitaliers et dans des homes. D'autre part, la Suisse n'a jamais empêché ni n'empêchera les réfugiés de rentrer dans leur pays, et personne en Suisse n'a jamais empêché ni n'empêchera la publication dans les journaux de lois d'amnistie étrangères.

50. Ce que veulent les auteurs de la proposition commune, ce n'est pas relancer la guerre froide, c'est codifier le droit international dans son état actuel. Le droit d'asile aussi est un attribut essentiel de la souveraineté des Etats. Il ne s'agit pas d'innover, mais de confirmer le droit existant. Cela rentre bien dans la notion de codification.

51. Pour ce qui est de la forme, il faut reconnaître que celle de la proposition commune n'est pas très heureuse. On refuse au consulat de l'Etat d'envoi le droit d'agir même en faveur des réfugiés. Pourquoi lui interdire, par exemple, de leur verser des pensions ou des prestations de sécurité sociale ? M. Bindschedler approuve donc la modification proposée par le Brésil. Enfin, il pense que la place du nouvel article n'est pas entre les articles 5 et 6, mais plutôt au chapitre IV, parmi les dispositions générales, ou à la fin de la Convention. Malgré ces réserves de forme, il votera pour des raisons humanitaires, en faveur de la proposition commune.

52. M. PAPAS (Grèce) dit que la délégation hellénique se rallie en principe à la proposition commune. Elle pense d'autre part qu'il ne faudrait pas donner un caractère politique à cette question qui n'a pas un aspect unilatéral. Il y a des réfugiés politiques étrangers en Grèce, et il y a des réfugiés politiques grecs dans d'autres pays. Cependant la délégation hellénique pense que l'on devrait laisser au consul le droit de manifester son intérêt pour un réfugié politique ressortissant de son pays. Cela pourrait se faire par l'intermédiaire d'un organisme impartial, tel que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Cette procédure pourrait être suivie dans les cas auxquels s'est référé le représentant de la Suisse.

53. M. BARTOŠ (Yougoslavie) fait observer qu'il n'a jamais visé personnellement la Suisse, qui ne figure pas d'ailleurs parmi les coauteurs de la proposition commune. Il se permet toutefois de faire remarquer au représentant de la Suisse que les statistiques officielles

du travail publiées en Suisse montrent que les salaires des travailleurs étrangers sont moins élevés que les salaires des nationaux.

La séance est levée à 13 heures.

VINGT-CINQUIÈME SÉANCE

Jeudi 21 mars 1963, à 15 h. 15

Président : M. BARNES (Libéria)

Examen du projet d'articles relatifs aux relations consulaires adopté par la Commission du droit international à sa treizième session (A/CONF.25/6) [suite]

PROJET DE NOUVEL ARTICLE A INSÉRER ENTRE LES ARTICLES 5 ET 6 (Réfugiés) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la proposition des neuf pays relative à l'insertion d'un nouvel article (A/CONF.25/C.1/L.124).

2. M. KNEPPELHOUT (Pays-Bas) espère que la Commission pourra poursuivre ses délibérations dans le climat de concorde qui a prévalu jusqu'à présent. Il est parfaitement inutile de se lancer dans des controverses politiques au sujet d'un article énonçant un principe fondamental, qui répond aux intérêts de tous ceux qui cherchent un asile. En qualité de pays ayant abrité des réfugiés depuis des siècles, les Pays-Bas considèrent que l'inclusion de cet article s'impose.

3. M. KESSLER (Pologne) s'associe aux vues des représentants qui pensent que le nouvel article proposé ne serait pas à sa place dans une convention consulaire. Il ne faut pas oublier que la Conférence a pour mission de codifier le droit international sur les relations consulaires; en outre, dans le paragraphe 29 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa treizième session (A/CONF.25/6), il est dit que la Commission a accepté de fonder le projet d'articles qu'elle a élaboré non seulement sur le droit international coutumier, mais encore sur les données que fournissent les accords internationaux et, en premier lieu, les conventions consulaires. On ne saurait soutenir que le principe énoncé dans l'article proposé est consacré soit par le droit international coutumier soit dans aucune convention consulaire. Le règlement du problème des réfugiés n'entre pas dans le cadre d'une convention sur les relations consulaires; en outre, étant donné que la Commission du droit international a inscrit la question du droit d'asile politique dans son programme à long terme de codification du droit international, il serait inopportun de préjuger ses décisions comme l'article proposé le fait dans une certaine mesure.

4. M. Kessler ne désire nullement mettre en doute la bonne volonté des auteurs du nouvel article proposé, mais il n'est pas convaincu par leurs arguments et ne pense pas qu'ils s'inspirent tous d'idéaux humanitaires

élevés. Il ne partage pas la thèse assez pessimiste du représentant de la Suisse, selon laquelle le problème des réfugiés devrait être perpétué dans la convention parce qu'il y a eu des réfugiés depuis les temps les plus reculés et qu'il y a en aura toujours. La délégation polonaise croit plutôt que l'ère contemporaine se distingue du passé par les possibilités de coexistence pacifique et universelle qu'elle offre; elle croit résolument, pour l'humanité, en un avenir affranchi de la menace de la guerre et de ses conséquences désastreuses, y compris le problème des réfugiés. Les membres de la Commission comprendront certainement que l'introduction d'un aspect purement politique et totalement étranger aux relations consulaires pourrait facilement créer un climat inamical. Le succès final de la Conférence exige le maintien de la coopération et la poursuite de discussions de caractère pratique.

5. M. CRISTESCU (Roumanie) dit que sa délégation est profondément convaincue que le nouvel article proposé est absolument contraire à tous les objectifs de la Conférence. En premier lieu, il est en contradiction avec le droit souverain de tous les Etats de protéger leurs ressortissants à l'étranger; deuxièmement il présente un caractère antihumanitaire, étant donné qu'il aurait pour effet d'empêcher les fonctionnaires consulaires d'agir en faveur des ressortissants de l'Etat d'envoi; troisièmement, il entraverait l'accomplissement journalier des fonctions consulaires; quatrièmement, sa présentation a empoisonné l'atmosphère de la Conférence en y injectant un élément de guerre froide qui n'a pas sa place dans la Convention et qui n'est pas de nature à faciliter la codification et le développement progressif du droit international; et, enfin, son inclusion dans la Convention ne manquerait pas de porter atteinte à l'universalité de cet instrument. En conséquence, la délégation roumaine votera contre l'article proposé.

6. M. D'ESTEFANO PISANI (Cuba) pense que les motifs dont s'inspire la proposition commune sont très contestables. Plusieurs organisations internationales s'occupent déjà de la protection des réfugiés. En outre, l'Etat de résidence ne peut faire autrement que de reconnaître aux fonctionnaires consulaires la qualité de protecteurs des ressortissants de l'Etat d'envoi. Ainsi que l'a fait observer le représentant de la Hongrie, une convention consulaire multilatérale ne saurait contenir une disposition transitoire contraire à toute philosophie du droit et aux travaux de la Commission du droit international: l'inclusion d'une pareille disposition serait de nature à vicier l'ensemble de la Convention.

7. Du point de vue pratique, le problème des réfugiés ne saurait être résolu par une disposition qui priverait les ressortissants de l'Etat d'envoi de la protection de cet Etat et romprait les relations entre eux et leurs consulats. Il serait à la fois absurde et inhumain de refuser à l'Etat d'envoi la possibilité d'apporter son aide à ses ressortissants à un moment où leur sort dépend plus particulièrement de l'appui qu'il peut leur donner. Le représentant de la Yougoslavie a fait observer, avec raison, que l'article irait à l'encontre des intérêts des réfugiés, puisque son adoption permettrait à certains pays de bénéficier de main-d'œuvre étrangère à bon marché.