

# Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche  
4 mars – 22 avril 1963

Document:-  
**A/CONF.25/C.1/SR.27**

## **27<sup>ème</sup> 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)*

ment verbal présenté par le représentant de la République arabe unie sera transmis directement au Comité de rédaction.

*Par 51 voix contre une, avec 16 abstentions, l'ensemble de l'article 70 est adopté sous sa forme modifiée.*

La séance est levée à 13 h. 5

## VINGT-SEPTIÈME SÉANCE

Lundi 25 mars 1963, à 10 h. 40

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 71 (Rapport entre les présents articles et les conventions ou autres accords internationaux)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 71 et les amendements qui s'y rapportent présentés par l'Autriche, le Canada et les Pays-Bas (A/CONF.25/C.1/L.154) et par l'Inde (A/CONF.25/C.1/L.155)<sup>1</sup>.

2. M. KNEPPELHOUT (Pays-Bas), prenant la parole au nom des auteurs de la proposition commune d'amendement (L.154), indique qu'ils ont décidé d'en modifier la rédaction, de sorte que le texte devient :

« Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux autres conventions ou accords internationaux, tant présents que futurs, entre les Etats parties à ces conventions ou accords. »

3. L'amendement a pour objet de compléter le texte de l'article 71 : il dispose que la convention multilatérale ne saurait porter atteinte non seulement aux accords internationaux en vigueur mais encore aux accords à venir. Grâce à cet amendement, si deux Etats ou davantage désirent conclure des accords plus développés sur la question des relations consulaires, il leur demeure loisible de le faire.

4. M. KRISHNA RAO (Inde) présente sa proposition d'amendement (L.155) ; il sait qu'elle pose des questions d'ordre juridique très importantes et fort complexes, touchant le caractère obligatoire des dispositions de la convention multilatérale.

5. D'une manière générale, quatre partis peuvent être adoptés. Le premier consiste à prévoir que, si un accord, existant ou à venir, sur la question qui fait l'objet de la convention multilatérale, contient des dispositions qui sont en contradiction avec celles de cette convention, les Etats parties à l'accord sont libres d'appliquer les règles qu'ils ont posées dans ledit accord. Pareille dispo-

sition diminuerait grandement la valeur de la convention multilatérale et ne serait pas favorable au développement progressif du droit international. Un Etat qui a signé la convention multilatérale ne doit pas être autorisé à conclure des accords qui soient en contradiction avec les dispositions de cette convention sans l'avoir auparavant dénoncée. Dans cette mesure, l'exercice des droits souverains d'un Etat signataire doit être limité par la convention. En outre, la première solution examinée représenterait un pas en arrière. Les règles du droit consulaire sont actuellement dispersées entre le droit international coutumier, des dispositions de droit interne et un grand nombre de conventions consulaires. L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte prévoit la codification et le développement progressif du droit international ; il ne faut donc pas engager les Etats à méconnaître les dispositions d'une convention multilatérale codifiant le droit international pour appliquer, en son lieu et place, les dispositions de conventions consulaires particulières.

6. Le fait qu'une disposition semblable à celle de l'article 71 figure dans l'article 24 de la Convention de La Havane relative aux agents consulaires<sup>2</sup> de 1928 et dans l'article 25 de la Convention de Genève sur la mer territoriale<sup>3</sup>, de 1958, ne constitue pas, aux yeux de la délégation de l'Inde, une raison suffisante pour inscrire une disposition de ce genre dans la convention multilatérale sur les relations consulaires, qui a pour objet de mettre quelque harmonie dans la pratique suivie dans ce domaine. Ce but ne serait pas atteint si on laissait des accords particuliers prendre le pas sur les dispositions de la convention multilatérale.

7. C'est surtout pour les pays d'Asie et d'Afrique que la convention multilatérale présentera un intérêt. Les pays d'Amérique ont conclu en 1928 la Convention de La Havane ; les pays d'Europe ont conclu un grand nombre de conventions consulaires bilatérales et la Commission juridique du Conseil de l'Europe examine la question des relations consulaires. Il serait peu indiqué de donner l'impression que les pays d'Europe et d'Amérique auront toute latitude pour appliquer les accords particuliers qu'ils ont conclus, tandis que seuls les Etats d'Asie et d'Afrique seraient liés par la convention multilatérale élaborée par la présente Conférence.

8. Le deuxième parti qu'il est possible de prendre est de déclarer que la convention multilatérale ne porte pas atteinte aux accords internationaux existants, mais que les parties à cette convention devront dans l'avenir s'abstenir de conclure des conventions incompatibles avec les clauses de la première. Cette solution ne convient pas, elle non plus, parce qu'elle favoriserait les conventions en vigueur entre Etats d'Amérique ou d'Europe, au détriment des Etats d'autres continents.

9. La troisième solution est celle qui a été adoptée à l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel, en cas de conflit entre les obligations des

<sup>2</sup> Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, n° 3582, p. 312.

<sup>3</sup> Nations Unies, *Conférence sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol. II), p. 150.

<sup>1</sup> Les amendements présentés respectivement par les Pays-Bas (A/CONF.25/C.1/L.8), l'Autriche (A/CONF.25/C.1/L.29) et le Canada (A/CONF.25/C.1/L.136) ont été retirés.

Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord, les premières doivent prévaloir. Si l'on adoptait cette solution pour la convention multilatérale sur les relations consulaires, les dispositions de celle-ci constitueraient une sorte de droit supérieur ayant le pas sur tous autres. Pareil système prêterait à critique, car en droit international, les accords multilatéraux de caractère général n'abrogent pas nécessairement les dispositions des conventions particulières en vigueur.

10. Reste la quatrième solution, celle que la délégation de l'Inde a adoptée dans sa proposition d'amendement. Ainsi modifié l'article 71 disposerait en premier lieu que rien n'empêche les Etats de conclure des accords bilatéraux confirmant, complétant, ou développant les dispositions de la convention multilatérale; en second lieu que les Etats parties à la convention multilatérale doivent, le cas échéant, réexaminer et réviser les accords bilatéraux existants dans la mesure où ils sont incompatibles avec les règles de base inscrites dans la convention multilatérale.

11. Le premier paragraphe de la proposition indienne ferait clairement ressortir qu'à l'avenir, les parties à la convention multilatérale pourraient conclure des conventions consulaires sur des questions de détail. Cette disposition est en harmonie avec le système adopté par la Conférence lorsqu'elle a examiné un certain nombre d'articles du projet, tels que l'article 70, à propos duquel il a été admis que les Etats pourraient adopter des dispositions plus libérales que celles de la convention multilatérale. Une nouvelle convention pourrait donc compléter, élargir ou développer les dispositions de la convention multilatérale, mais elle ne devrait pas les rendre inopérantes.

12. La solution adoptée dans l'amendement indien offre plus d'avantages qu'aucune des trois autres. Il n'y aurait aucun intérêt à élaborer simplement un ensemble de règles-type sur la matière des relations consulaires, comme on l'a fait au sujet de l'arbitrage. Il est contre-indiqué de laisser les Etats libres de se soustraire par contrat aux règles fondamentales du droit international, qui ont été posées pour rendre le droit consulaire plus rationnel et pour l'harmoniser.

13. M. CAMERON (Etats-Unis d'Amérique) annonce que la délégation des Etats-Unis ne pourra voter l'amendement proposé par l'Inde (L.155), dont le paragraphe 1 semble n'autoriser de futurs accords que dans la mesure où ils viendront confirmer, compléter ou développer les dispositions de la convention multilatérale sur les relations consulaires. Les accords bilatéraux qui dérogent à ces dispositions ou s'en écartent semblent ainsi devoir être interdits. La convention multilatérale poserait ainsi les règles du droit consulaire pour un avenir indéterminé, et ces règles ne pourraient être modifiées par accord entre deux Etats. Ce serait aller bien au-delà de l'intention de la Commission du droit international, qui s'est bornée à dire, au paragraphe 2 du commentaire de l'article: « La Commission espère que le projet d'articles relatifs aux relations consulaires servira également de base pour la conclusion de conventions particulières dans le domaine des relations et immunités consulaires

au cas où les Etats jugeraient utile de conclure de telles conventions. » Il ressort clairement de ce commentaire qu'en rédigeant l'article 71 la Commission du droit international n'entendait pas empêcher la conclusion de conventions particulières prévoyant, entre Etats parties à ces conventions, des dérogations aux règles posées dans le projet d'articles. En raison des relations spéciales qui existent entre eux, ou de la coordination de leurs législations sur un point particulier ou pour quelque autre raison, il peut arriver que deux Etats veuillent adopter, pour des fins qui leur sont propres, une règle différente de celle qui est inscrite dans la convention multilatérale sur les relations consulaires. M. Cameron ne voit pas de raison valable de les en empêcher; il s'oppose donc à l'adoption du premier paragraphe de l'amendement proposé par l'Inde.

14. Quant au paragraphe 2, ses dispositions sont en nette contradiction avec l'intention de la Commission; M. Cameron ne peut donc les approuver. L'article 71 a été rédigé de manière à ne toucher en rien aux conventions bilatérales en vigueur.

15. La délégation des Etats-Unis demande instamment à la Commission de conserver le système adopté par la Commission du droit international; elle votera en faveur de l'amendement commun (L.154), qui précise le sens de l'article.

16. M. BARTOŠ (Yougoslavie) félicite le représentant de l'Inde de l'excellente analyse qu'il a donnée de la situation juridique.

17. M. Bartoš trouve l'amendement commun surprenant, car ses dispositions semblent aller à l'encontre du principe même de la codification du droit international. L'adopter reviendrait à introduire dans la convention multilatérale le germe de sa propre destruction. En effet, l'amendement commun ferait dire explicitement à la convention multilatérale que les Etats qui y sont parties peuvent conclure des accords qui seraient en contradiction avec ses dispositions. Ainsi, un Etat pourrait signer et faire ratifier la convention multilatérale tout en restant libre de ne pas se conformer à ses dispositions. On ne saurait pousser la liberté de contracter à une telle extrémité, car les Etats n'ont la latitude de conclure que des accords qui s'inscrivent dans le cadre de l'ordre international, lui-même fondé sur la codification du droit international. Le représentant de la Yougoslavie admettrait un système laissant intactes les dispositions des conventions existantes, mais non pas un système permettant aux parties à une convention multilatérale générale d'en faire abstraction et de conclure des conventions bilatérales allant à l'encontre de ses dispositions.

18. M. Bartoš appuie sans réserve l'amendement présenté par l'Inde, selon lequel tous les accords futurs ne doivent que confirmer, compléter ou développer les dispositions de la convention multilatérale ou étendre leur champ d'application. Cette conception est conforme aux objectifs énoncés à l'alinéa a), du paragraphe 1, de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui consistent à encourager la codification du droit international. Ce serait aller à l'encontre de l'objectif même de la codi-

fication que de permettre à deux Etats de faire abstraction, à tout moment, des dispositions du droit consulaire codifié dans la convention multilatérale.

19. C'est pourquoi la délégation de la Yougoslavie désapprouve l'amendement commun et appuie sans réserve le paragraphe 1 de l'amendement présenté par l'Inde. Elle est assez favorable à la recommandation contenue dans le paragraphe 2 de cet amendement mais pense qu'il n'est pas souhaitable de la faire figurer dans la convention multilatérale.

20. M. DE ERICE Y O'SHEA (Espagne) fait observer que l'amendement commun complète le texte de l'article 71 en y introduisant une allusion aux accords futurs. Il s'agit d'un problème qui n'est pas nouveau, celui de la validité des conventions en matière de droit international. Pour sa part, il n'hésite pas à affirmer qu'un accord bilatéral ne saurait annuler une convention multilatérale. Deux Etats parties à une convention multilatérale ne sauraient, aux fins d'un accord bilatéral conclu entre eux, la considérer comme *res inter alios acta*.

21. La délégation de l'Espagne ne saurait accepter le postulat que semble impliquer la lettre — et non l'esprit, assurément — de l'amendement commun, selon lequel deux d'entre les 110 Etats signataires d'une convention multilatérale générale peuvent ne pas s'y conformer. Ce serait contraire au principe de la continuité des contrats et porterait atteinte aux intérêts des 108 autres parties à la convention.

22. M. de Erice y O'Shea est convaincu que l'amendement commun n'a pas été présenté dans cette intention et c'est pourquoi il propose d'ajouter, à la fin du texte, les mots « dans la mesure où ils ne vont pas à l'encontre des dispositions de la présente convention tant que ces Etats y demeurent parties ». Ce membre de phrase introduirait dans l'amendement commun la notion qui est exprimée au paragraphe 1 de l'amendement indien. Il reconnaît aux Etats le droit souverain de conclure des accords bilatéraux à condition que les dispositions de ces accords ne soient pas en contradiction avec la convention multilatérale sur les relations consulaires.

23. La délégation espagnole ne saurait appuyer le paragraphe 2 de l'amendement indien qui, à son avis, est superflu. Dès que la convention multilatérale sera signée et ratifiée par un pays, ses dispositions seront incorporées dans le droit interne de ce pays. Il s'ensuivra que toutes les dispositions de droit interne qui seraient en contradiction avec ces dispositions seront abrogées. Il est certain que toutes les conventions sur les relations consulaires conclues antérieurement par les Etats devenus parties à la convention multilatérale et incorporées dans le droit interne seront annulées et remplacées par les dispositions de cette dernière. Le seul problème qui se posera alors sera celui d'une convention consulaire bilatérale conclue entre un pays qui est partie à la convention multilatérale et un autre qui ne l'est pas. M. de Erice y O'Shea pense que ce dernier pays ne refusera pas de réviser la convention bilatérale afin de l'aligner sur la convention multilatérale générale.

24. M. KRISHNA RAO (Inde) indique qu'en présentant son amendement il n'a pas préconisé l'emploi du critère adopté à l'Article 103 de la Charte.

25. M. MARAMBIO (Chili) dit que les deux amendements dont la Commission est saisie ont pour objet de combler une lacune dans le texte de l'article 71, qui ne prévoit aucune règle concernant les liens entre la convention multilatérale proposée et les futures conventions ou autres accords internationaux conclus par les Etats parties à la première.

26. L'amendement commun permet d'aborder le problème avec souplesse, alors que l'amendement indien limite la portée des accords futurs aux dispositions qui confirment, complètent ou développent celles de la convention multilatérale, en étendant leur champ d'application. La délégation du Chili est favorable au paragraphe 1 de l'amendement indien et souscrit aux vues exprimées à ce sujet par le représentant de l'Espagne. En revanche, elle ne saurait appuyer le paragraphe 2 de cet amendement, car il aurait pour effet de bouleverser les accords internationaux existants.

27. La proposition espagnole de faire figurer dans l'amendement commun l'idée exprimée au paragraphe 1 de l'amendement indien peut sans doute fournir la base d'une solution de compromis acceptable pour la majorité des délégations.

28. M. LEE (Canada) prie instamment la Commission de considérer l'aspect pratique de l'état actuel du droit international. L'amendement indien cherche à atteindre l'objectif idéal, mais malheureusement il est tout à fait irréalisable en pratique. Tous les Etats devraient pouvoir décider librement s'ils désirent ou non conclure des accords de leur choix en matière de relations consulaires. La Commission du droit international n'a manifestement pas eu l'intention de paralyser le développement ultérieur du droit international. Les Etats doivent avoir toute latitude pour conclure des accords allant soit en-deça soit au-delà des dispositions figurant dans le projet d'articles, car c'est la seule manière de tenir compte de l'évolution future et de réaliser un progrès raisonnable.

29. Il est indispensable d'adopter l'amendement commun si l'on veut conserver à la convention sur les relations consulaires son caractère universel. A moins qu'une disposition dans ce sens n'y figure, bon nombre d'Etats ne pourront la ratifier.

30. M. MARESCA (Italie) indique que l'objet de la convention multilatérale sur les relations consulaires est de codifier le droit international coutumier, alors que les conventions consulaires bilatérales ont pour objet d'améliorer le droit international coutumier en conciliant les intérêts souvent opposés de l'Etat de résidence et de l'Etat d'envoi. La convention multilatérale sur les relations consulaires ne devrait donc pas empêcher deux Etats de conclure un accord particulier sur des questions qui les intéressent. La délégation de l'Italie appuie l'amendement commun qui a la prudence de préciser que les dispositions de

l'article 71 s'appliquent non seulement aux accords existants, mais également à ceux qui pourraient être conclus à l'avenir.

31. Le paragraphe 1 de l'amendement présenté par l'Inde a l'avantage d'indiquer clairement que les conventions consulaires futures auront pour objet de confirmer, de compléter ou de développer les dispositions de la convention multilatérale en étendant leur champ d'application. M. Maresca désapprouve cependant l'utilisation de l'adjectif « bilatéraux » dans ce paragraphe, car il n'y a aucune raison d'exclure les accords multilatéraux régionaux comme, par exemple, la Convention de La Havane relative aux agents consulaires.

32. La délégation italienne ne peut voter pour le paragraphe 2 de l'amendement de l'Inde; elle estime que chaque Etat doit rester seul juge de ses intérêts en ce qui concerne les accords existants. En conséquence, M. Maresca demande que les deux paragraphes de l'amendement de l'Inde soient mis aux voix séparément.

33. M. HEPPEL (Royaume-Uni) est entièrement d'accord avec le représentant du Canada. Il faut laisser une marge pour le développement progressif du droit international. Un système souple permettrait aussi de concilier les différents points de vue et les différents systèmes qui existent nécessairement en matière de relations consulaires. M. Heppel ne voit pas de motif pour qu'une convention multilatérale sur les relations consulaires restreigne en quoi que ce soit le droit, pour les Etats parties à ladite convention, de conclure des accords bilatéraux ou régionaux comprenant des clauses différentes. Certains Etats pourront vouloir élargir ou au contraire restreindre certaines dispositions.

34. A titre d'exemple, M. Heppel cite les dispositions de l'article 37 sur l'obligation, pour l'Etat de résidence, de communiquer certains renseignements au consulat de l'Etat d'envoi. Il n'y a aucune raison d'empêcher deux Etats de renoncer à une de ces dispositions. Si le paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde était adopté, les parties à la convention multilatérale seraient empêchées de conclure des accords bilatéraux ou régionaux autrement que pour confirmer, compléter étendre ou élargir les dispositions prévues dans la convention multilatérale. Or, dans la pratique, les Etats intéressés pourraient vouloir écarter une des dispositions de la convention multilatérale ou bien stipuler des obligations moins strictes.

35. M. Heppel ne partage pas l'avis du représentant de l'Inde selon lequel, si on permettait d'inclure dans les conventions bilatérales ou régionales actuelles et futures des dispositions différentes de celles qui figurent dans la Convention multilatérale que prépare la Conférence, les seuls Etats à être liés par cette convention multilatérale seraient les Etats d'Afrique et d'Asie. Le fait que deux Etats d'Europe ou d'Amérique aient conclu entre eux une convention bilatérale ne modifierait en rien leurs droits et leurs obligations envers les Etats d'Afrique ou d'Asie qui seraient avec eux cosignataires de la convention multilatérale. L'adoption

de la règle rigide proposée au paragraphe 1 de l'amendement indien pourrait bien entraver le développement fructueux du droit international et empêcher de nombreux Etats de ratifier la convention multilatérale.

37. En outre, la délégation du Royaume-Uni ne peut non plus approuver le paragraphe 2 de l'amendement de l'Inde, qui imposerait aux Etats la lourde et inutile obligation de reviser les accords bilatéraux existants.

38. La délégation du Royaume-Uni appuie l'amendement commun, qui permettrait de disposer d'un cadre souple ne restreignant pas indûment la liberté des parties contractantes.

39. M. ABDELMAGID (République arabe unie) fait observer que la convention multilatérale sur les relations consulaires, lorsqu'elle aura été signée et ratifiée, deviendra pour les Etats signataires un traité-loi dont les dispositions seront incorporées au système juridique de chacune des parties.

40. Pour ce qui est des rapports entre la convention multilatérale et les traités existants, la délégation de la République arabe unie trouve que le texte de l'article 71 est satisfaisant. Quant aux rapports entre la convention multilatérale et des accords futurs, on a fait valoir à l'appui de l'amendement commun que la convention multilatérale serait un instrument de codification du droit international coutumier et qu'elle devrait, par conséquent, laisser une certaine marge de liberté aux conventions consulaires. Toutefois, le préambule de la convention multilatérale, tout comme celui de la Convention sur les relations diplomatiques de 1961, affirmera que les règles du droit international coutumier doivent continuer à régir les questions qui n'auront pas été expressément réglées dans la Convention, c'est-à-dire les questions non visées par des dispositions de la convention multilatérale.

41. Le paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde compléterait utilement l'article 71, auquel il pourrait être ajouté moyennant certaines modifications rédactionnelles appropriées. La délégation de la République arabe unie n'approuve pas le paragraphe 2 de cet amendement, qui lui paraît sortir du cadre des articles en discussion. Pour répondre aux vœux de certaines délégations, peut-être pourrait-on l'incorporer dans un protocole séparé de signature facultative.

42. M. KIRCHSCHLAEGER (Autriche) est surpris des critiques formulées contre l'amendement commun. Il est notoire que de nombreux accords multilatéraux prévoient la possibilité de conclure d'autres accords. Par exemple, la Convention de La Haye de 1954 relative à la procédure civile n'empêche pas les parties contractantes de conclure de nouveaux accords dérogeant à ses dispositions. En fait, pour répondre à certains besoins particuliers, l'Autriche a conclu un certain nombre d'accords complémentaires avec d'autres Etats parties à la Convention de 1954, et M. Kirchschläger ne voit pas pourquoi ce système, qui a été adopté dans plusieurs conventions multilatérales, ne pourrait pas également être adopté dans la convention sur les relations consulaires. Cela est d'autant plus nécessaire

que la convention multilatérale traitera de nombreuses questions qui ne porteront pas exclusivement sur les relations et immunités consulaires. Par exemple, l'article 47 traite de l'exemption du régime de sécurité sociale; or, la sécurité sociale fait l'objet de nombreux accords bilatéraux et il n'y a aucune raison d'empêcher les Etats parties à la convention sur les relations consulaires de conclure en matière de sécurité sociale des arrangements spéciaux applicables à certaines catégories de personnel des services consulaires. Les Etats doivent avoir toute liberté de prendre les décisions qu'ils voudront au sujet d'arrangements spéciaux de ce genre. M. Kirchschläger souligne que la liberté accordée aux Etats d'adhérer à des accords spéciaux n'affecte pas les droits des autres Etats contractants, qui sont protégés par les dispositions de l'article 70 (non-discrimination).

43. M. BARTOŠ (Yougoslavie) dit qu'en invoquant le développement progressif du droit international en faveur de leur amendement, les auteurs du texte commun parlent en fait contre ce dernier et en faveur du paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde. On a cité l'article 70 à l'appui de l'argument selon lequel il ne serait pas porté atteinte à la validité de la convention, puisque tout Etat est libre d'en compléter les dispositions par voie de conventions bilatérales ou régionales; cela est clairement énoncé au paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde, mais non dans l'amendement commun. Ce dernier texte ne contient aucune restriction en ce qui concerne la teneur des accords futurs; cela permettrait qu'y figurent des dispositions incompatibles avec les principes fondamentaux sur lesquels repose la Convention. Comme le représentant de la République arabe unie l'a fait remarquer très justement, le droit international peut être développé dans le cadre de la Convention, mais la liberté de contracter ne va pas jusqu'à permettre l'inclusion de dispositions incompatibles avec celles de la Convention. Cette liberté est très clairement prévue au paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde, mais l'amendement commun est fondé sur la notion anachronique selon laquelle un Etat est souverain dans tous ses actes et cette souveraineté n'est pas limitée par les règles du droit international. Il en résulte que l'amendement commun est contraire au principe même de la codification du droit international.

44. M. TSYBA (République socialiste soviétique d'Ukraine) fait observer que l'amendement commun vise des accords futurs, seul point sur lequel il s'écarte du texte de la Commission du droit international, et que cette mention modifie totalement le sens de l'article et ouvre une voie qui pourrait aboutir à rendre la Convention totalement inopérante. La tâche entreprise par la Conférence, qui consiste à élaborer un instrument devant servir de base à des accords futurs, serait vaine si le principe du respect de la convention était abandonné. Il convient de noter que le membre néerlandais de la Commission du droit international a combattu cette formule et a appelé l'attention sur le fait qu'elle ne figure pas dans les conventions sur le droit de la mer. La délégation ukrainienne ne pourra pas voter en faveur de l'amendement commun.

45. Les paragraphes 1 et 2 de l'amendement de l'Inde semblent plutôt contradictoires, puisque le paragraphe 1 a pour objet de compléter les dispositions de la convention, tandis que le paragraphe 2 propose la révision des accords existants pour les mettre en conformité avec la convention. M. Tsyba espère que la délégation de l'Inde prendra en considération certaines des déclarations faites au cours du débat, particulièrement celles des représentants de la Yougoslavie et de la République arabe unie.

46. M. RABASA (Mexique) fait observer que la Commission a le choix entre deux solutions: elle peut élaborer soit une convention multilatérale qui refléterait le droit international immuable et souverain, soit un instrument souple qui, tout en établissant un dispositif multilatéral, respecterait les accords bilatéraux et multilatéraux existants. Le Gouvernement mexicain a pour principe qu'il faut n'employer la première méthode que pour des accords internationaux de grande portée comme la Charte des Nations Unies et la Charte de l'Organisation des Etats américains, et qu'il faut laisser une plus large liberté d'interprétation pour d'autres conventions multilatérales.

47. Le projet d'article énonce clairement que les accords déjà en vigueur devront être respectés, tandis qu'au paragraphe 2 du commentaire la Commission exprime l'espoir que l'article servira également de base pour la conclusion de conventions particulières dans le domaine des relations et immunités consulaires, au cas où les Etats jugeraient utile de conclure de telles conventions. La délégation mexicaine pense qu'il faut s'en tenir au dispositif recommandé par la Commission du droit international et que l'amendement commun aura pour effet de faire entrer dans le texte même de l'article ce que la Commission a indiqué au paragraphe 2 de son commentaire. M. Rabasa votera par conséquent pour cet amendement.

48. M. N'DIAYE (Mali) pense, comme le représentant de la Yougoslavie, que l'amendement commun doit être rejeté, car son adoption irait à l'encontre du principe même d'une convention universelle. Il n'y a aucune raison, semble-t-il, d'élaborer et de signer un instrument multilatéral que des accords bilatéraux conclus par la suite pourraient à tout moment rendre inopérant.

49. En revanche, le paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde permet de développer et d'améliorer le dispositif au moyen d'accords bilatéraux et d'autres accords internationaux, et la délégation du Mali votera pour ce texte. Elle ne pourra pas voter pour le paragraphe 2 de l'amendement de l'Inde, car une révision des accords existants risquerait de créer d'inutiles complications juridiques et pratiques. Le représentant du Mali pense, comme le représentant de la République arabe unie, que le paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde doit être ajouté au texte de l'article 71 élaboré par la Commission du droit international.

50. M. BREWER (Libéria) appuie le paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde qui est compatible avec le développement progressif du droit international.

La Conférence a pour tâche de codifier le droit consulaire pour l'avenir, et les travaux de la Commission du droit international et de la présente Conférence seraient réduits à néant si la signature d'accords ultérieurs pouvait avoir pour effet de rendre nulles et non avenues les dispositions de la Convention. La Commission du droit international a fait un effort sincère pour tenir compte des accords existants, car elle s'est rendu compte qu'il était impossible de faire figurer dans la Convention toutes les dispositions desdits accords. Néanmoins, le texte de la Commission du droit international ne vise que les accords existants, alors que le paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde l'améliore en y ajoutant une proposition constructive concernant les accords futurs. Le paragraphe 2 de cet amendement risque d'affecter dans une trop large mesure les accords existants et la délégation du Libéria ne peut approuver ni ce texte ni celui de l'amendement commun.

51. M. WESTRUP (Suède) dit que les adversaires de l'amendement commun semblent fonder leurs arguments sur une analogie factice avec le droit interne. Pour des raisons évidentes, les particuliers n'ont pas le droit de passer des contrats qui seraient contraires aux lois votées par le corps législatif qui représente la majorité du peuple, mais on ne peut mettre ce cas en parallèle avec celui de deux ou plusieurs Etats qui désirent conclure un accord dont la portée dépasserait celle d'une convention universelle. En revanche, le représentant de la Suède n'est pas certain que l'amendement commun, sous sa forme actuelle, présente des garanties contre la signature d'accords bilatéraux qui pourraient porter atteinte aux obligations des autres Etats parties à la Convention. C'est pourquoi, il s'abstiendra lorsque lors de cet amendement sera mis aux voix.

52. M. PETRŽELKA (Tchécoslovaquie) est convaincu que l'amendement commun est plus restrictif que le texte rédigé par la Commission du droit international et que son adoption irait à l'encontre des dispositions de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui recommande aux Etats Membres d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification. En outre, si, comme l'a indiqué le représentant du Royaume-Uni, l'amendement commun s'applique aux accords qui ne concernent pas directement les relations consulaires, il ne serait absolument pas à sa place dans une convention relative à cette question. C'est pourquoi, M. Petrželka votera contre l'amendement commun, mais il souscrit aux vues exprimées par les représentants de la RSS d'Ukraine et de la République arabe unie au sujet du paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde.

53. M. DE CASTRO (Philippines) dit que sa délégation préfère le texte de la Commission du droit international à tous les amendements qui ont été présentés parce que, tout en préservant la validité des accords existants, il laisse aux Etats la latitude de conclure à l'avenir des accords relatifs aux relations consulaires. Si le texte est adopté, la convention multilatérale aura force de loi à moins que des accords bilatéraux ne

contiennent des dispositions contraires et, sur les points non prévu par ces accords, elle constituera une règle supplémentaire. Au contraire, l'amendement commun donne aux Etats une trop grande liberté de déroger aux dispositions fondamentales de la Convention. Tels sont les principes qui guideront la délégation des Philippines lorsqu'elle votera sur tous les amendements.

54. M. EL KOHEN (Maroc) pense, comme les représentants de la Yougoslavie et du Mali, qu'il ne servirait de rien d'élaborer une convention détaillée qui pourrait être rendue inopérante par les dispositions d'accords bilatéraux ou autres conclus par la suite. En outre, le représentant de l'Espagne a indiqué à juste titre qu'en droit international les conventions multilatérales annulent et remplacent les accords bilatéraux. La proposition orale du représentant de l'Espagne tendant à ajouter les mots « dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec les dispositions de la présente Convention » offre peut-être une issue au dilemme devant lequel se trouve la Commission. Peut-être les auteurs des amendements et les délégations qui ont présenté des suggestions au cours du débat pourraient-ils se réunir afin de se mettre d'accord sur un texte transactionnel.

55. M. BOUZIRI (Tunisie) fait observer que la ratification d'un instrument, qu'il soit multilatéral ou bilatéral, signifie dans une certaine mesure que les obligations résultant d'accords antérieurs sont annulées et remplacées. La convention multilatérale que la Conférence est en train d'élaborer annulera et remplacera les accords existants, mais la signature d'accords ultérieurs contenant des dispositions contraires constituerait une dénonciation tacite de la Convention par les Etats intéressés, de sorte qu'un Etat qui aura ratifié la Convention ne pourra pas conclure un accord contenant des dispositions incompatibles avec celles de la Convention. La délégation de la Tunisie ne peut approuver l'amendement commun mais votera pour le paragraphe 1 de l'amendement de l'Inde.

56. M. KRISHNA RAO (Inde) reconnaît que le paragraphe 1 de son amendement pourrait être considéré comme un complément au texte de la Commission du droit international. Puisque la majorité des membres de la Commission semblent considérer que le paragraphe 2 de l'amendement ne tient pas suffisamment compte des réalités, il pourrait servir de base pour la rédaction d'une recommandation présentée sous la forme d'une résolution jointe à la Convention.

57. M. Krishna Rao demande que la suite du débat soit ajournée pour lui permettre de s'entretenir avec d'autres représentants en vue d'élaborer un texte révisé de son amendement.

*Il en est ainsi décidé.*

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

58. Le PRÉSIDENT rappelle la décision que la Commission a prise à sa vingt-sixième séance de créer une sous-commission chargée de trouver une solution

de compromis au sujet de la proposition commune tendant à insérer un nouvel article entre les articles 5 et 6 (A/CONF.25/C.1/L.124/Rev.1). Le projet de résolution dont est saisie la Commission est le résultat des délibérations de cette sous-commission.

59. M. RAHMAN (Fédération de Malaisie), parlant en sa qualité de Président de la sous-commission, recommande à la Commission le projet de résolution.

60. M. RUEGGER (Suisse) dit que sa délégation nourrit des doutes graves quant à l'opportunité d'adopter le projet de résolution. Vu l'ampleur de la discussion au sein de la Commission — discussion qui a débordé le cadre strictement juridique de la Conférence — il tient à préciser à ce stade la position de la délégation suisse. M. Ruegger est tout à fait d'accord avec les vues que le représentant de Ceylan a exprimées pendant le débat et selon lesquelles il aurait fallu éviter une scission à propos d'une question qui a été discutée dans d'autres organes des Nations Unies. Mais il ne saurait être d'accord avec ce représentant quand il propose de renvoyer la question à ces organes. Ceux-ci l'ayant tranchée après de longues délibérations, un nouveau renvoi serait superflu. Deux considérations paraissent essentielles à la délégation suisse. Tout d'abord, les droits de l'homme doivent être respectés à tout prix. Ensuite, il importe de ne rien entreprendre qui, au lieu de faire progresser le droit international relatif à des questions humanitaires puisse, même indirectement, jeter l'ombre d'un doute sur les progrès réalisés en cette matière au sein d'autres organes. Les doutes qui ont été exprimés au cours du débat pourraient être à l'origine d'une régression du droit humanitaire, qui est une réalité vivante. C'est pourquoi le renvoi proposé dans le projet de résolution paraît inopportun.

61. En particulier, la délégation suisse ne s'est pas laissé convaincre par l'argument selon lequel le problème des réfugiés ne se poserait plus lorsque la Convention entrerait en vigueur. Elle ne peut accepter l'opinion pessimiste selon laquelle l'entrée en vigueur de cet instrument serait retardée de plusieurs années.

62. La Suisse est un pays qui depuis des siècles donne asile à des réfugiés et croit que le problème des réfugiés, malheureusement, existera toujours. M. Ruegger rappelle que son pays a donné asile à des réfugiés qui ont joué ensuite un rôle politique éminent. Pour ne citer que quelques exemples, il se réfère à deux présidents de la République de Pologne et à un nom qui appartient à l'histoire, celui de Lénine. La Suisse demeurera fidèle à ses traditions qui font partie de son droit coutumier.

63. De l'avis de la délégation suisse, il est déplorable d'inclure dans des instruments internationaux des dispositions vagues ouvertes à toutes sortes d'interprétations. Malgré son très vif désir de participer efficacement à la codification du droit consulaire, la Suisse se verra obligée soit de formuler une réserve particulière sur la question des réfugiés soit de rechercher, en l'espèce, d'autres moyens de clarification. Elle estime qu'aucune disposition de la Convention ne doit aller à l'encontre des dispositions des autres instruments internationaux en faveur des réfugiés.

64. M. WESTRUP (Suède) dit que, en sa qualité de coauteur du nouvel article proposé, sa délégation s'est ralliée sans enthousiasme à la proposition d'une solution de compromis, car elle avait espéré que la proposition serait discutée dans le même esprit d'objectivité que les autres articles. Néanmoins, les adversaires du nouvel article ont allégué que la Commission se laissait entraîner dans un débat politique et ils ont même invité les coauteurs à retirer leur proposition. La délégation suédoise est reconnaissante à la sous-commission de ses efforts, mais elle ne juge pas la solution de compromis satisfaisante du point de vue juridique, car, en fait, le projet de résolution ne dit absolument rien et ne saurait remplacer une règle claire basée sur un principe humanitaire.

65. La délégation suédoise tient à déclarer formellement, tout d'abord, qu'elle interprète le projet de résolution comme signifiant que le problème dont le Haut Commissaire pour les réfugiés a saisi la Conférence n'a pas été résolu; deuxièmement, que la Convention pâtira d'une omission sérieuse; et, troisièmement, que le Gouvernement suédois conservera toute liberté d'agir selon ses propres principes en matière de relations entre les réfugiés et les consuls de l'Etat d'envoi.

66. M. HEPPEL (Royaume-Uni) recommande à la Commission d'adopter le projet de résolution. Dès le premier moment, sa délégation a vivement désiré participer à l'élaboration de la Convention dans un esprit de coopération. C'est pourquoi, bien que le projet d'article nouveau ait reçu un large appui au cours du débat, sa délégation, qui a accepté de siéger à la sous-commission à la demande du président, croit que la solution de compromis à laquelle on a abouti donnera satisfaction à tous. L'essentiel du projet de résolution est que la Conférence a décidé de ne pas se prononcer sur la question des réfugiés, mais de soumettre tous les documents et comptes rendus relatifs à la discussion de cette question aux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies. En conséquence, toute contestation qui pourrait naître entre deux Etats à propos de la question des réfugiés sera réglée sans référence à la Convention, et selon la méthode et conformément aux principes que ces Etats auront pu adopter avant que la Convention ne soit conclue. Cette solution est la meilleure que l'on ait pu trouver afin de concilier les positions contradictoires adoptées durant le débat.

67. M. DADZIE (Ghana) félicite la sous-commission de son travail efficace et dit qu'il appuiera le projet de résolution.

68. M. KEVIN (Australie) fait observer que le projet de résolution signifie simplement que tous les Etats demeureront sur leurs positions en la matière. Il semble toutefois regrettable de rétrécir le contexte du problème, qui n'est pas limité par le temps.

69. M. EL-SABAH EL-SALEM (Koweït) appuie le projet de résolution qui montre clairement qu'il n'y a pas de différence entre les motifs profonds des membres de la Commission. Le problème des réfugiés intéresse vivement tous les Etats, comme l'ont amplement montré les arguments humanitaires avancés pendant le débat.



Toutefois, nombre de délégations se sont demandé si la Convention était vraiment le lieu indiqué pour y exprimer leur intérêt pour les réfugiés, cela d'autant plus que la question a été soulevée de façon imprévue et qu'elles n'ont pas eu d'instructions de leur gouvernement à son sujet.

70. M. AVILOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) remercie les membres de la sous-commission pour l'esprit de coopération et la bonne volonté dont ils ont témoigné en aidant la Commission à sortir d'une impasse qui constituait une menace pour le progrès harmonieux des travaux de la Commission. La solution proposée tient compte de l'impossibilité de régler, au cours de trois ou quatre séances d'une conférence technique, un problème complexe qu'après des années de travail les organes spécialisés des Nations Unies n'ont pas pu résoudre.

*Par 61 voix contre zéro, avec 6 abstentions, le projet de résolution (A/CONF.25/C.1/L.160) est approuvé.*

71. M. RUDA (Argentine), expliquant son vote sur le projet de résolution commun, dit qu'il a voté pour ce projet sans toutefois renoncer à l'idée qui inspirait la proposition des neufs pays (L.124/Rev.1), suivant en cela la tradition de son pays, qui est toujours partisan de la conciliation.

72. Expliquant son vote sur le projet de résolution, M. TSHIMBALANGA déclare que le Congo (Léopoldville) s'intéresse vivement à la question des réfugiés pour deux raisons. En premier lieu, la situation tragique des réfugiés dans le monde entier ne peut laisser personne indifférent; à tous ces malheureux, il faut non seulement une aide matérielle et morale, mais encore une assistance en vue de leur rapatriement. En deuxième lieu, le Congo (Léopoldville) a donné et donne encore abri à des milliers de réfugiés, pour ne parler que de ceux de l'Angola et du Ruanda. La délégation du Congo s'étonne qu'on ait évoqué l'aspect politique de la question des réfugiés au cours d'une conférence de caractère purement technique; elle déplore que le débat ait pris la forme regrettable, quoique habituelle, d'un conflit d'opinions entre deux blocs opposés.

La séance est levée à 13 h. 10.

## VINGT-HUITIÈME SÉANCE

Lundi 25 mars 1963, à 15 h. 5

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 APRÈS L'ARTICLE 67 (Caractère facultatif de l'institution des agents consulaires non chefs de poste)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le nouvel article que la Suisse propose d'insérer après l'article 67 (A/CONF.25/C.1/L.102 Rev.1).

2. M. REBSAMEN (Suisse) rappelle que l'article 9 du projet de convention adopté par la Commission prévoit quatre classes de chefs de poste consulaire, dont les agents consulaires. Or certains pays possèdent des agents consulaires qui gèrent une agence consulaire, mais n'ont pas été désignés par l'Etat d'envoi comme chef de poste consulaire. La future convention ne prévoit pas cette classe d'agents et c'est pour combler cette lacune que la Suisse présente un projet de nouvel article laissant aux Etats la faculté de décider s'ils établiront ou admettront des agences consulaires gérées par cette classe d'agents, dont les privilèges et immunités seront fixés par accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. Ce système a fait ses preuves et il est indiqué de le consacrer dans une convention. La question ne touche pas seulement en effet à la codification du droit consulaire. C'est aussi affaire d'équité.

3. M. DE MENTHON (France) fait siens les arguments avancés par le représentant de la Suisse. La France ne considère pas comme chefs de poste les nombreux agents consulaires qu'elle a dans le monde. L'agent consulaire est désigné en cette qualité par le chef de poste sous les ordres duquel il est placé. Il ne possède pas de circonscription consulaire et exerce les fonctions consulaires qui lui sont déléguées. C'est, ou bien un ressortissant de l'Etat d'envoi ayant sa résidence dans la ville où se trouve l'agence, ou bien un ressortissant de l'Etat de résidence installé dans cette ville, ou bien encore un ressortissant d'un Etat tiers qui exerce le plus souvent une occupation rémunérée.

4. Son statut correspond à celui dont jouissent en France les consuls ou vice-consuls honoraires des pays étrangers. D'autre pays ont un système différent et rien dans l'article 9 ne s'oppose à ce que des agents consulaires qui ne sont pas chefs de poste gèrent des agences consulaires. Il faut donc définir les conditions dans lesquelles ces agents peuvent exercer leur activité, ainsi que les privilèges et immunités dont ils peuvent jouir. L'article proposé par la Suisse répond à ce besoin et la délégation française votera cet article.

5. M. WARNOCK (Irlande) estime qu'un article comme celui que propose la Suisse est nécessaire et il votera en faveur de cet article.

*Par 32 voix contre 12, avec 17 abstentions, le nouvel article proposé par la Suisse (A/CONF.25/C.1/L.102/Rev.1) est adopté.*

ARTICLE 71 (Rapport entre les présents articles et les conventions ou autres accords internationaux) [suite]

6. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 71 et des amendements y relatifs proposés par l'Autriche, le Canada et les Pays-Bas (L.154), et par l'Inde (L.155).

7. M. KRISHNA RAO (Inde) annonce qu'après réflexion il modifie sa proposition, à laquelle se joignent maintenant les délégations de Ceylan, du Libéria, du Mali et de la République arabe unie et de la Yougoslavie. Il propose de conserver, comme paragraphe 1, le texte