

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.2/SR.10

10^{ème} séance de la Deuxième 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)

54. En réponse à M. EVANS (Royaume-Uni), le PRÉSIDENT explique que, puisque l'amendement grec a été adopté, il n'y a plus lieu d'examiner les amendements des Etats-Unis (L.2) et des Pays-Bas (L.13).

55. La Commission a terminé l'examen des paragraphes 2 et 3 de l'article 30. Reste à examiner les propositions tendant à ajouter à cet article de nouveaux paragraphes.

La séance est levée à 18 h. 20.

DIXIÈME SÉANCE

Mardi 12 mars 1963, à 10 h. 40

Président : M. GIBSON BARBOZA (Brésil)

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 30 (Inviolabilité des locaux consulaires) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer en premier lieu sur le paragraphe 3 de l'amendement de la Nigéria (L.27), relatif à l'inviolabilité des archives consulaires, puis sur le paragraphe 4 de l'amendement du Royaume-Uni (L.29), relatif à l'entrée dans les locaux consulaires d'une personne qui a le droit d'y pénétrer en vertu d'un contrat ou d'un autre droit privé.

2. M. NWOGU (Nigéria) dit que l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'amendement commun (L.71) n'ayant pas été adopté, il retire le paragraphe 3 de l'amendement de sa délégation.

3. M. EVANS (Royaume-Uni) expose qu'en présentant son amendement (L.29, par. 4) sa délégation a voulu préserver les droits qu'une personne tiendrait d'un contrat tel qu'un bail ou d'un droit privé, par exemple un droit de passage.

4. M. LEVI (Yougoslavie) estime que cet amendement tend à l'insertion d'une clause qui pourrait prêter à confusion et il votera contre cette proposition.

5. M. HARASZTI (Hongrie) fait observer que la Convention doit être un instrument de droit international public. Elle ne doit donc comprendre aucune exception relevant du droit privé. L'amendement du Royaume-Uni n'est pas en harmonie avec le texte des paragraphes précédents déjà adoptés par la Commission, puisque cette dernière a rejeté l'amendement donnant aux autorités de l'Etat de résidence le droit de pénétrer dans les locaux consulaires « en vertu d'une sommation de l'autorité judiciaire compétente ». De toute façon, une telle disposition ne présenterait pas un grand intérêt pratique, et la délégation hongroise votera contre l'amendement.

6. M. EVANS (Royaume-Uni) estime au contraire que le cas qu'il a soulevé doit être réglé par la Convention car si un consul a loué un bâtiment en laissant au

propriétaire le droit de pénétrer dans les locaux pour contrôler leur entretien, par exemple, il convient de préciser que ce droit doit être respecté.

7. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) partage l'avis du représentant du Royaume-Uni. La Commission a adopté le paragraphe 1 de l'article 30 en y inscrivant l'exception de force majeure, comme l'avait fait la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques en 1961. S'agissant des droits privés, il est nécessaire que la Convention établisse clairement dans quelle mesure ils doivent être respectés et le représentant de l'Allemagne ne voit pas qu'une telle clause soit contraire au principe reconnu de l'inviolabilité des locaux consulaires.

8. M. KHOSLA (Inde) se prononce contre l'amendement du Royaume-Uni. Des limites ont déjà été apportées au principe de l'inviolabilité tel qu'il avait été posé par la Commission du droit international. La Deuxième Commission a déjà refusé le droit de pénétrer dans les locaux consulaires à toute personne même munie d'un mandat judiciaire et le représentant de l'Inde ne voit pas comment le propriétaire pourrait pénétrer dans des locaux consulaires sans le consentement du consul s'il n'est pas muni d'un tel mandat.

9. Le PRÉSIDENT met aux voix le nouveau paragraphe 4 proposé par le Royaume-Uni (A/CONF.25/C.2/L.29).

Par 31 voix contre 22, avec 15 abstentions, cette proposition est rejetée.

10. M. SPYRIDAKIS (Grèce) estime, comme il l'a indiqué au paragraphe 3 de son amendement (L.59), qu'il est préférable de stipuler expressément dans le texte de la Convention que les consulats ne peuvent accorder le droit d'asile. La tendance moderne du droit international est hostile au droit d'asile, car sa reconnaissance impliquerait une restriction de la souveraineté de l'Etat de résidence. On accorde parfois le droit d'asile dans les missions diplomatiques, dans des circonstances exceptionnelles ou en vertu de traités spéciaux; mais cela n'est que très rarement le cas, en ce qui concerne les traités consulaires. L'amendement de sa délégation correspond à la pratique et au droit international en vigueur.

11. Le fait que cette question n'ait pas été discutée à la Conférence de Vienne de 1961 ne signifie nullement qu'elle ne doive pas l'être à la présente conférence, dont le caractère est entièrement différent. Il est généralement reconnu qu'on ne peut accorder le droit d'asile dans les consulats. Un vote sur cette question particulière contribuerait d'une manière importante au développement du droit international, et ferait ressortir l'impossibilité d'accorder ce droit d'asile, au lieu de le limiter à certains cas déterminés, ce qui, comme l'a fait remarquer le représentant de l'Espagne risquerait de susciter une certaine confusion.

12. M. HEUMAN (France) fait observer que s'il est stipulé dans la Convention sur les relations consulaires que le droit d'asile n'est pas reconnu on pourrait en déduire *a contrario* que, puisque la Convention de Vienne de 1961 n'y fait aucune allusion, ce dernier texte admet implicite-

ment l'existence de ce droit. La délégation française est bien entendu opposée au droit d'asile, mais elle estime qu'aucune mention ne doit être faite dans la Convention et elle ne votera pas pour l'amendement de la Grèce.

13. M. ALVARADO GARAICOA (Equateur) considère que la question du droit d'asile ne doit pas figurer au chapitre II du projet de Convention.

14. M. VRANKEN (Belgique) partage l'avis du représentant de la France et pense qu'il serait dangereux d'introduire dans la Convention une disposition mentionnant de quelque manière que ce soit le droit d'asile, droit qui n'est reconnu par aucun des pays représentés à la Conférence.

15. M. ZABIGAILO (République socialiste soviétique d'Ukraine) constate qu'il s'agit d'une question très complexe qui doit être étudiée en une autre occasion. La Commission ne doit pas adopter une position différente de celle de la Commission du droit international et de celle de la Conférence de Vienne de 1961.

16. M. KAMEL (République arabe unie) pense qu'il serait utile d'ajouter à l'article 30 un paragraphe spécial concernant le droit d'asile. Le nouveau paragraphe 5 proposé par le Royaume-Uni (L.29) semble apporter une solution tout à fait satisfaisante.

17. M. DE CASTRO (Philippines) préférerait lui aussi que la question du droit d'asile soit traitée dans une autre convention, puisque la Commission du droit international l'examine actuellement. La délégation des Philippines ne pourra se prononcer en faveur du nouveau paragraphe 5 proposé par le Royaume-Uni (L.29), ni de l'amendement de la Nigéria (L.27, par. 2), ni du nouveau paragraphe proposé par le Japon (L.46, par. 4), mais accepterait de voter pour l'amendement de la Grèce (L.59, par. 3). Ce texte mentionne en effet le droit d'asile en général et ne vise pas uniquement, comme l'amendement L.29, « des personnes qui cherchent à échapper à la justice ».

18. M. HENAO-HENAO (Colombie) s'associe aux déclarations des représentants du Brésil, (7^e séance), de l'Equateur et des Philippines. On ne peut en aucun cas accorder le droit d'asile dans les locaux consulaires. Il serait dangereux de soulever la question en se prononçant dans un sens ou dans l'autre. Aucune convention conclue entre des Etats d'Amérique latine ne prévoit le droit d'asile dans les locaux consulaires, mais la Colombie, pour des raisons humanitaires, admet que des réfugiés politiques puissent trouver asile dans les locaux diplomatiques. De l'avis de M. Henao-Henao, la Commission ne doit pas être appelée à se prononcer sur la question du droit d'asile.

19. M. WALDRON (Irlande) annonce qu'il votera contre tous les amendements qui mentionnent le droit d'asile. Si ces amendements étaient adoptés, il se poserait un problème évident, et peut-être insoluble, concernant l'interprétation *a contrario* de la Convention de 1961. C'est pourquoi M. Waldron s'associe aux observations formulées par les représentants de la France et de la Belgique.

20. M. PEREZ-CHIRIBOGA (Venezuela) et M. ZEILINGER (Costa Rica) s'associent aux déclarations des représentants de l'Equateur et de la Colombie.

21. M. VAZ PINTO (Portugal) est convaincu que l'insertion d'une référence au droit d'asile ne présenterait guère de danger. Aucun pays représenté à la Conférence n'admet le droit d'asile dans les locaux consulaires, mais il semble préférable de préciser dans le texte de la Convention que ce droit n'est pas reconnu.

22. M. EVANS (Royaume-Uni) comprend les opinions exposées par les représentants de la France, de la Belgique et de l'Irlande, mais il fait observer que la situation, en droit international, est différente en ce qui concerne les missions diplomatiques et les consulats. La Cour internationale de Justice reconnaît un droit d'asile limité dans les locaux des missions diplomatiques. En 1961, la Conférence de Vienne avait décidé de passer la question sous silence, mais pour les locaux consulaires il n'existe pas de droit d'asile reconnu et il est préférable de l'indiquer clairement dans le texte de la Convention. Si le nouveau paragraphe 5 qu'il a proposé (L.29) n'était pas accepté, le représentant du Royaume-Uni se prononcerait en faveur de l'amendement de la Grèce (L.59, par. 3).

23. M. MARESCA (Italie) est d'avis qu'en gardant le silence sur le droit d'asile la Conférence de Vienne de 1961 a adopté une solution de prudence. Toutes les délégations sont opposées au droit d'asile dans les locaux consulaires, mais il y aurait avantage à l'indiquer expressément dans la Convention.

24. M. PEREZ HERNANDEZ (Espagne) fait observer que tous les pays qui admettaient le droit d'asile dans les locaux diplomatiques ont continué d'appliquer ce principe malgré le silence de la Convention de Vienne de 1961. Mais, pour ce qui est des locaux consulaires, un paragraphe nouveau ajouté à l'article 30 pourrait indiquer utilement qu'un tel droit n'est pas reconnu. La délégation espagnole votera en faveur de l'amendement de la Grèce, qui ne fait pas mention de « personnes qui cherchent à échapper à la justice ».

25. Le PRÉSIDENT constate qu'aucun représentant n'est d'avis de reconnaître le droit d'asile dans les locaux consulaires. Il demande à la Commission de statuer maintenant sur la question de savoir si une disposition dans ce sens doit être inscrite dans le texte de la Convention.

26. M. SPYRIDAKIS (Grèce), jugeant qu'il serait dangereux d'amener la Commission à se prononcer dans un sens négatif, ne peut accepter la proposition du Président.

27. M. VON NUMERS (Finlande) voudrait savoir qui a chargé la Commission du droit international de procéder à une étude du droit d'asile et à quelles fins.

28. Le PRÉSIDENT dit que cette étude a été entreprise conformément à la résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale.

29. M. VON NUMERS (Finlande) pense qu'il serait prématuré, dans ces conditions, de se prononcer sur ce point.

30. M. SPACIL (Tchécoslovaquie) appuie la proposition du Président tendant à procéder à un vote immédiat. Il ne croit pas que la Commission doive traiter de la question du droit d'asile.

31. M. VRANKEN (Belgique) est également favorable à un vote immédiat. La présente Conférence a été convoquée conformément à la résolution 1685 (XVI) de l'Assemblée générale afin d'établir une convention, mais il ne lui appartient pas de discuter du droit d'asile, qui fera l'objet d'une convention spéciale.

32. M. ANGHEL (Roumanie) propose qu'en application de l'article 31 du règlement intérieur la Commission statue sur sa propre compétence pour examiner la question du droit d'asile.

33. M. KANEMATSU (Japon) combat la proposition du représentant de la Roumanie qui ne donnerait pas aux représentants la possibilité d'examiner les divers amendements. Il partage l'avis du représentant de la Grèce.

34. M. NALL (Israël) croit comprendre que, des deux amendements proposés, celui de la Grèce (L.59, par. 3) aurait une vaste portée sur le plan politique, alors que celui du Royaume-Uni (L.29) ne s'appliquerait qu'aux personnes qui cherchent à échapper à la justice. Il est donc d'avis de laisser à la Commission du droit international le soin d'étudier l'aspect politique de la question et de se borner à examiner les autres aspects.

35. M. EVANS (Royaume-Uni) dit que la proposition du représentant de la Roumanie lui paraît tout à fait acceptable et il demande aux représentants du Japon et de la Grèce de ne pas maintenir leur opposition.

36. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition du représentant de la Roumanie qui est une proposition de pure procédure et qui tend à ce que la Commission procède à un vote sur le point de savoir si elle doit ou non examiner la question de l'insertion, à l'article 30, d'une disposition relative au droit d'asile.

Par 66 voix contre zéro, avec 3 abstentions, cette proposition est adoptée.

37. Le PRÉSIDENT met en conséquence aux voix le point de savoir si la Commission doit examiner la question de l'insertion d'une disposition relative au droit d'asile.

Par 46 voix contre 19, avec 4 abstentions, il est décidé de ne pas examiner la question de l'insertion d'une disposition relative au droit d'asile.

38. Le PRÉSIDENT met aux voix l'ensemble de l'article 30, sous sa forme modifiée.

Par 42 voix contre 16, avec 12 abstentions, l'ensemble de l'article 30 modifié est adopté.

39. M. MARESCA (Italie) signale à l'attention du Comité de rédaction que le mot « occupation » qui figure dans le nouveau paragraphe 4 de l'article 30 lui paraît prêter à confusion.

40. M. HEUMAN (France) tient à préciser qu'il ressort clairement du texte et des débats que les dispositions de l'article 30 ne sont pas applicables à la résidence du consul.

ARTICLE 31 (Exemption fiscale des locaux consulaires)

41. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 31 et les amendements y relatifs¹.

42. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique), présentant l'amendement de sa délégation à l'article 31 (L.33/Rev.1), dit que cette dernière partage le désir de la Commission du droit international de voir exempter d'impôts les locaux consulaires, mais il craint que le texte établi par la Commission ne réponde pas aux exigences de la législation en vigueur dans certains Etats des Etats-Unis. Toutefois, sa délégation a essayé de rester aussi près que possible du texte de la Commission du droit international.

43. Aux Etats-Unis, comme dans d'autres Etats, les impôts sont perçus essentiellement sur la propriété et non sur les personnes. Aussi la délégation des Etats-Unis a-t-elle jugé nécessaire de viser dans le texte « les locaux consulaires » et non « le chef de poste ... à l'égard des locaux consulaires ». Tel est l'objet de son amendement, qui ne paraît pas incompatible avec les amendements du Royaume-Uni (L.30), de l'Afrique du Sud (L.31), de la Belgique (L.32) et de l'Italie (L.37), le membre de phrase « agissant pour le compte de l'Etat d'envoi » qui figure dans l'amendement des Etats-Unis répondant aux objections soulevées par les représentants de ces pays.

44. Le PRÉSIDENT constate que certains des amendements présentent de grandes analogies et il demande aux auteurs d'établir si possible un texte commun.

45. M. VRANKEN (Belgique) annonce que les délégations de la Belgique et de l'Italie se sont mises d'accord sur un texte commun qui remplacera leurs amendements respectifs (L.32 et L.37). L'amendement commun est ainsi conçu : « L'Etat d'envoi et toute personne qualifiée agissant pour son compte sont exempts ... »

46. M. LEE (Canada) se prononce en faveur de la proposition des Etats-Unis, étant bien entendu que les mots « servant exclusivement à des fins consulaires » ne s'appliquent pas à la résidence du chef de poste.

47. M. ANGHEL (Roumanie) estime que le texte de l'article 31 établi par la Commission du droit international est satisfaisant. En Roumanie, le principe de l'exemption fiscale est reconnu aussi bien dans le droit interne que dans les conventions bilatérales. Il

¹ La Commission était saisie des amendements ci-après : Royaume-Uni, A/CONF.25/C.2/L.30; Afrique du Sud, A/CONF.25/C.2/L.31; Belgique, A/CONF.25/C.2/L.32; Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.25/C.2/L.33/Rev.1; Italie, A/CONF.25/C.2/L.37.

votera donc en faveur du projet d'article et accepterait quelques modifications de forme.

48. Les amendements du Royaume-Uni (L.30), de l'Afrique du Sud (L.31) et surtout l'amendement commun de l'Italie et de la Belgique qui portent sur la rédaction ne soulèvent pas d'objection de sa part. Quant à l'amendement des Etats-Unis (L.33/Rev.1), il ne lui paraît pas très clair et comporte des éléments inutiles. Ainsi, les mots « servant exclusivement à des fins consulaires » ne sont pas indispensables, et le membre de phrase « situé sur le territoire de l'Etat de résidence » est superflu. En outre, le texte de l'amendement contient l'expression « propriétaire ... en droit ou en équité » (« legal or equitable owner » en anglais). Cette expression n'est pas claire. Peut-être le représentant des Etats-Unis pourrait-il en expliquer le sens à la Commission ?

49. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) est d'avis de maintenir le texte actuel de l'article 31, qui reprend les dispositions de la Convention de 1961. Il demeure entendu que l'exemption fiscale doit s'appliquer également aux acquisitions et transferts de propriétés.

50. M. HEUMAN (France) trouve le texte de la Commission du droit international satisfaisant, mais il est disposé à étudier les amendements présentés.

51. L'amendement des Etats-Unis implique quatre innovations par rapport au texte initial. D'abord, l'adjonction de l'expression « servant exclusivement à des fins consulaires » ne lui paraît pas indispensable, mais il ne s'y oppose pas. De même, les mots « situés sur le territoire de l'Etat de résidence » lui paraissent superflus car, par définition, les locaux consulaires sont situés sur le territoire de l'Etat de résidence; ensuite, l'amendement des Etats-Unis reprend l'idée exprimée dans l'amendement commun de l'Italie et de la Belgique, idée que la délégation française est prête à accepter, mais elle préférerait qu'il soit fait mention du « chef de poste » plutôt que de « quiconque », comme le propose le représentant du Royaume-Uni (L.30); enfin, M. Heuman juge peu claire l'expression « en droit ou en équité » (« legal or equitable » dans le texte anglais) qui est particulière au droit anglo-saxon. Il pense, comme le représentant de l'Allemagne, que l'exemption doit s'appliquer également aux acquisitions et transferts de propriétés.

52. M. DRAKE (Afrique du Sud) expliquant l'amendement de sa délégation (L.31) croit préférable de préciser qu'aux fins du présent article l'exemption s'applique à la résidence aussi bien qu'au bureau du consul. Quant à la proposition des Etats-Unis, elle lui paraît acceptable dans l'ensemble à condition de supprimer les mots « servant exclusivement à des fins consulaires » et les mots « en équité ». Il n'a pas d'objection à soulever contre l'amendement de la Belgique et de l'Italie et il partage l'opinion du représentant de l'Allemagne selon laquelle l'exemption doit s'appliquer aux acquisitions de propriétés.

53. M. EVANS (Royaume-Uni) dit que cet article vise essentiellement à éviter l'imposition d'un gouver-

nement par un autre gouvernement. Il ne doit donc s'appliquer que dans les cas où les impôts sont payés sur les fonds de l'Etat d'envoi. Le régime fiscal des membres du consulat doit être traité séparément, à l'article 48. Pour toutes ces considérations, la délégation du Royaume-Uni propose que l'article 31 soit modifié de manière à ne s'appliquer que lorsque c'est l'Etat d'envoi, ou une personne agissant pour son compte, qui est propriétaire ou locataire des locaux consulaires. L'amendement de l'Italie (L.37) s'inspire de la même intention, mais est formulé d'une manière plus vague qui ne lui paraît pas satisfaisante. Sa délégation juge acceptable en principe l'amendement de l'Afrique du Sud (L.31). Quant à l'amendement des Etats-Unis (L.33/Rev. 1), elle pourrait l'approuver sous réserve que les mots « le chef de poste agissant pour le compte de » soient remplacés par les mots « toute personne agissant pour le compte de ». En revanche, elle ne peut accepter d'étendre les dispositions de l'article 31 à la résidence des consuls.

54. M. DOHERTY (Sierra Leone) accepte le principe général énoncé à l'article 31. Il approuve l'amendement du Royaume-Uni (L.30), et ne voit pas d'objection contre l'amendement de l'Afrique du Sud (L.31).

55. M. ZABIGAILO (République socialiste soviétique d'Ukraine) estime que le texte de la Commission du droit international est acceptable. L'amendement des Etats-Unis (L.33/Rev.1) ne peut donner satisfaction car il impose des restrictions non justifiées. En effet, le terme « exclusivement » manque de précision; en outre la notion d'« équité » est mal définie et risque de donner lieu à des interprétations erronées.

56. Après avoir entendu les explications du représentant du Royaume-Uni, la délégation de la RSS d'Ukraine juge acceptable l'amendement du Royaume-Uni (L.30). Elle accepte aussi l'amendement commun de la Belgique et de l'Italie.

La séance est levée à 13 heures.

ONZIÈME SÉANCE

Mardi 12 mars 1963, à 15 h. 20

Président : M. GIBSON BARBOZA (Brésil)

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 31 (Exemption fiscale des locaux consulaires) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du paragraphe 1 de l'article 31 et des amendements s'y rapportant¹.

¹ Pour la liste des amendements, voir le compte rendu de la 10^e séance, note en bas de page sous le paragraphe 42.