

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.2/SR.26

26^{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)

propose que l'on insère les mots « et admissible », après « possible », car s'il est souhaitable que l'autorité judiciaire se rende à la résidence du fonctionnaire consulaire ou au consulat pour recueillir son témoignage, il y a des cas où ce témoignage doit être donné en justice. Quant à l'amendement du Japon (L.81) le représentant du Royaume-Uni l'estime tout à fait conforme à la pratique internationale.

59. M. NWOGU (Nigéria) partage les vues exprimées par le représentant du Royaume-Uni. Il constate qu'au paragraphe 2 de son commentaire, la Commission du droit international précise qu'en insérant le mot « possible » elle a voulu tenir compte des cas « où la comparution du fonctionnaire consulaire devant le tribunal est, selon l'opinion du tribunal, indispensable ». La délégation de la Nigéria considère elle aussi qu'il y a avantage à laisser le tribunal se prononcer lui-même sur le point de savoir si cette comparution est indispensable, mais elle estime qu'il convient de le préciser dans le texte même de l'article 44. Son amendement (L.118) n'a donc pour objet que d'apporter des précisions supplémentaires au texte de la Commission du droit international.

60. M. AMLIE (Norvège) rappelle que, au cours de son intervention lors de l'examen de l'article 41, il avait déclaré qu'il n'était pas d'accord sur ce point qu'on ne pouvait user de moyens de coercition à l'encontre d'un consul qui refuse de comparaître devant un tribunal lorsque des poursuites ont été engagées contre lui. Lorsque le consul n'est qu'un témoin, cependant, on ne doit pas user à son égard de mesures coercitives. Il pourrait se trouver dans une situation embarrassante, voire dangereuse, s'il était forcé de déposer comme témoin. Ainsi, s'il témoignait contre un criminel, il pourrait s'exposer à des représailles de la part de ses complices. Il faut comprendre la situation délicate dans laquelle un fonctionnaire consulaire peut se trouver, et on ne doit pas l'obliger à déposer comme témoin s'il s'y refuse. Si l'Etat de résidence trouve que ce refus de témoigner n'est pas justifié, il peut en appeler à l'Etat d'envoi, qui peut lever l'immunité du consul.

La séance est levée à 18 h. 5.

VINGT-SIXIÈME SÉANCE

Vendredi 22 mars 1963, à 10 h. 45

Président : M. KAMEL (République arabe unie)

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 44 (Obligation de répondre comme témoin) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 44 et des amendements y relatifs¹.

¹ Pour la liste des amendements à l'article 44, voir le compte rendu de la 25^e séance, note en bas de page sous le paragraphe 50.

2. M. KHOSLA (Inde) présente son amendement au paragraphe 1 (L.159) dont le but est de combler une lacune dans le texte de la Commission du droit international qui, pour le reste, est acceptable. La Commission a établi une distinction entre les fonctionnaires consulaires, qui peuvent exercer des fonctions consulaires, et les employés consulaires, qui ont d'autres tâches et ne reçoivent de privilèges et immunités qu'en ce qui concerne leurs fonctions de caractère consulaire. Cette distinction résulte clairement des définitions des expressions « fonctionnaire consulaire » et « employé consulaire » qui figurent dans l'article premier du projet de convention; d'autre part, la Commission du droit international a appelé l'attention sur cette distinction dans son commentaire relatif à l'article 41. En approuvant les articles 40 et 41, ainsi que l'amendement du Venezuela à l'article 43 (L.167), la Commission a admis que les fonctionnaires consulaires devaient bénéficier de privilèges et immunités qui ne sont pas accordés à d'autres membres du personnel; il n'y a aucune raison valable d'étendre les dispositions du paragraphe 1 aux employés consulaires. M. Khosla croit que, au paragraphe 1 de l'article 44, la Commission du droit international a entendu établir cette même distinction, mais cela ne ressort pas très clairement du texte. C'est pour cela que la délégation de l'Inde a proposé d'ajouter les mots qui figurent dans son amendement.

3. Quant aux autres amendements, M. Khosla s'oppose à la suppression de la seconde phrase du paragraphe 1 que proposent les Etats-Unis (L.6), la Finlande (L.41) et le Japon (L.81). Il s'est entretenu de cette question avec le représentant du Royaume-Uni; il semble que le privilège de refuser de répondre comme témoin au cours de procédures judiciaires ou administratives est accordé en considération des fonctions consulaires, de manière à éviter que des fonctionnaires consulaires puissent faire l'objet de mesures coercitives, particulièrement en raison de l'inviolabilité personnelle prévue à l'article 41.

4. Le représentant de l'Inde ne voit aucune objection à la phrase supplémentaire que la délégation de la Nigéria propose d'ajouter au paragraphe 2 (L.118), qui figure également dans le commentaire de la Commission du droit international. Il n'en voit pas davantage à l'amendement japonais (L.81) au paragraphe 3. Cet amendement est conforme aux dispositions de plusieurs conventions consulaires et son adoption aurait pour effet d'améliorer la présente convention.

5. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche) présente son amendement au paragraphe 2 (L.50). Cet amendement a pour but de préciser que la procédure qui consiste à recueillir le témoignage à la résidence du consul ou au consulat, ou encore sous la forme d'une déclaration écrite, ne constitue pas une règle générale; elle ne doit être admise que lorsqu'elle est compatible avec la législation interne ou qu'il est difficile ou impossible pour le consul de venir déposer en personne devant le tribunal. Deux des principes essentiels de la procédure pénale en Autriche sont la nécessité du témoignage direct et celle d'engager les poursuites sur-le-champ; de plus, dans certains cas, les témoignages doivent être obligatoirement donnés devant le tribunal. Pour ces raisons, M^{me} Villgrattner

souhaite vivement que la procédure consistant à recueillir le témoignage ailleurs que devant le tribunal demeure exceptionnelle et ne constitue pas une obligation imposée à l'Etat de résidence.

6. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique) craint de n'avoir peut-être pas assez clairement précisé sa position en expliquant son amendement (L.6) tendant à supprimer la seconde phrase du paragraphe 1.

7. Il convient de réfléchir quelque peu, parce qu'en concentrant son attention sur des cas d'espèce et sur des paragraphes ou des phrases déterminés, on court le risque de perdre de vue la raison d'être des privilèges et immunités. Le but des privilèges et immunités est de permettre au fonctionnaire consulaire de s'acquitter de ses fonctions officielles. En réalité, ils sont accordés à l'Etat d'envoi et non pas aux individus. En conséquence, ils ne doivent pas être plus étendus qu'il n'est nécessaire, ni restreints au point de porter atteinte aux intérêts de l'Etat d'envoi. La Commission s'est efforcée de réaliser un équilibre entre les intérêts contradictoires de l'Etat d'envoi, d'une part, et de l'Etat de résidence et de ses nationaux, d'autre part, tâche extrêmement difficile et délicate, particulièrement en ce qui concerne les trois ou quatre derniers articles qui ont été examinés.

8. L'obligation de répondre comme témoin stipulée à l'article 44 constitue une forme très spéciale de restriction de l'immunité dans certains cas particuliers. Le paragraphe 3 dispose que les membres du consulat ne sont pas tenus de déposer sur les faits ayant trait à l'exercice de fonctions officielles; en revanche, dans le paragraphe 1, la Commission du droit international a reconnu sans ambiguïté qu'il était à la fois souhaitable et conforme au droit consulaire traditionnel qu'un fonctionnaire consulaire ne bénéficie pas d'une inviolabilité totale pour ce qui est de ses actes privés et qu'il puisse être cité comme témoin. Au paragraphe 2, la Commission du droit international reconnaît que l'Etat de résidence doit, dans toute la mesure du possible, faciliter au fonctionnaire consulaire son rôle de témoin et ne négliger aucun effort pour éviter de le gêner dans l'exercice de ses fonctions officielles.

9. Le point essentiel se trouve dans la seconde phrase du paragraphe 1. Elle signifie que si un fonctionnaire consulaire est invité à témoigner à l'occasion de ses activités privées, il ne doit pas faire l'objet de mesures coercitives ou d'autres sanctions. Quel que soit son libellé, cette disposition est malencontreuse, car elle constitue en fait, pour le fonctionnaire consulaire, une incitation à se dérober aux obligations qui lui incombent en vertu de la première phrase du paragraphe 1. Si jamais un consul se trouvait être le principal témoin d'un crime grave, son refus de témoigner pourrait entraîner une erreur judiciaire ou un déni de justice, ce qui pourrait rejallir d'une manière défavorable sur le corps consulaire tout entier. De plus, cette disposition aurait pour effet de créer un groupe ou une catégorie spéciale de personnes qui ne seraient pas tenues de se conformer intégralement aux règlements locaux en matière d'administration de la justice et pourraient ainsi troubler la vie quotidienne dans l'Etat de résidence en refusant d'observer la législation locale.

10. Le droit, pour un accusé, de citer des témoins pour sa défense est un principe traditionnel de droit interne. Certains pays accordent à ce droit une importance telle que si l'exception énoncée dans la seconde phrase du paragraphe 1 était maintenue, ces pays seraient obligés de formuler des réserves. Il serait donc impossible d'atteindre l'objectif souhaité d'une convention universelle, signée et ratifiée par le plus grand nombre possible d'Etats.

11. A la séance précédente, le représentant de la Norvège a présenté des arguments qui paraissaient extrêmement frappants en faveur du maintien de cette phrase. A la réflexion toutefois, ces arguments semblent moins convaincants. Le représentant de la Norvège a souligné les conséquences que pourrait avoir l'obligation de témoigner pour des consuls se trouvant en des localités isolées. Mais les cas qu'il a cités ne sont pas caractéristiques et sont relativement rares. La plupart des consulats sont situés dans des régions urbaines où, dans des cas tels que ceux mentionnés par le représentant de la Norvège, l'on disposerait de la protection policière nécessaire. La possibilité de gêner un fonctionnaire consulaire en le rendant passible de mesures coercitives ou autres sanctions ne doit pas être trop préoccupante; en effet, il est beaucoup plus probable que l'invitation à répondre comme témoin sera envoyée sous la forme d'une lettremissive donnant la possibilité de prendre un arrangement commode quant au jour et heure de la déposition que sous celle d'une assignation notifiée au milieu de la nuit. Il n'est guère probable, non plus, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels, que la vie d'un fonctionnaire consulaire puisse être mise en danger du fait de son témoignage. Dans l'hypothèse très improbable de représailles, l'intéressé ne manquerait pas de bénéficier d'une aide et d'une protection certainement plus amples que celles accordées aux ressortissants de n'importe quel Etat de résidence représenté au sein de la Commission.

12. M. Blankinship a étudié avec soin l'amendement de la République fédérale d'Allemagne (L.166), qui éliminerait la possibilité d'appliquer certaines catégories de mesures coercitives ou sanctions, mais il ne pense pas qu'en l'occurrence il réponde aux besoins. La Conférence s'efforce d'élaborer une convention dont les règles seraient automatiquement exécutoires. Il est essentiel que cette Convention contienne une règle selon laquelle les fonctionnaires consulaires sont tenus de déposer comme témoins et qu'elle prévoie des moyens raisonnables pour s'assurer qu'ils comparaisent effectivement aux fins de protéger les intérêts de la justice. La question ne présente pas un caractère technique; elle touche à l'essentiel de la tâche de la Conférence. La meilleure manière de servir les fins de l'inviolabilité et de l'immunité consulaires serait d'exiger que le fonctionnaire consulaire soit tenu de répondre comme témoin à l'occasion de ses activités personnelles; la suppression de la seconde phrase du paragraphe 1 permettrait d'établir un équilibre satisfaisant entre les intérêts de l'Etat d'envoi et ceux de l'Etat de résidence, particulièrement en ce qui concerne l'administration de la justice à l'égard des ressortissants de l'Etat de résidence.

13. M. PEREZ-CHIRIBOGA (Venezuela) appuie chaleureusement la proposition de la Finlande, du Japon, et des Etats-Unis tendant à supprimer la seconde phrase du paragraphe 1. Au Venezuela, en vertu des dispositions de l'article 347 du Code de procédure civile, toute personne capable est tenue de répondre comme témoin. Les exceptions prévues à l'article 360 n'englobent pas les fonctionnaires consulaires, qui ne sont pas davantage exemptés par l'article 166 du Code de procédure criminelle. M. Perez-Chiriboga estime qu'il ne serait pas justifié de disposer qu'un fonctionnaire consulaire qui refuse de répondre comme témoin ne pourra faire l'objet d'aucune mesure coercitive ni d'aucune sanction. Cela serait tourner la justice en dérision. Les dispositions des paragraphes 2 et 3 assurent déjà aux fonctionnaires consulaires des garanties suffisantes en ce qui concerne leur commodité personnelle et le secret professionnel. Aussi le représentant du Venezuela votera-t-il en faveur de l'amendement commun.

14. M. MYRSTEN (Suède) préconise, lui aussi, la suppression de la seconde phrase du paragraphe 1 et s'associe aux arguments qui ont été invoqués. Tout comme le représentant des Etats-Unis, il a été impressionné par le cas cité par le représentant de la Norvège et souhaite assurément que la Convention contienne des dispositions de nature à écarter de telles possibilités. Cependant, il n'est pas entièrement convaincu qu'il y ait véritablement un rapport entre le cas cité par le représentant de la Norvège et la seconde phrase du paragraphe 1; il est certain, en effet, que des fonctionnaires de l'Etat d'envoi peuvent être assassinés, même s'ils n'ont jamais été invités à déposer comme témoins. En tout cas, l'article 40 impose à l'Etat de résidence l'obligation de protéger les fonctionnaires consulaires. Les arguments en faveur de la suppression de la phrase considérée ont plus de poids que ceux que l'on peut invoquer en faveur de son maintien; l'une des tâches les plus importantes des consuls étrangers est de faciliter le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire de l'Etat de résidence. M. Myrsten approuve donc la proposition de supprimer la seconde phrase du paragraphe 1, car sa suppression ne serait contraire ni à l'opinion générale des membres de la Commission, ni au principe de l'inviolabilité consulaire.

15. M. WASZCZUK (Pologne) fait observer que les conventions consulaires bilatérales ont depuis longtemps consacré le principe de l'exemption de l'obligation de témoigner en justice. Ce principe est reconnu, par exemple, dans l'article 4 de l'accord de 1874 entre l'Autriche et l'Italie, qui prévoit que, lorsqu'un témoignage est nécessaire, il doit être soit recueilli à la résidence du consul, soit obtenu sous la forme d'une déclaration écrite. Néanmoins, les fonctionnaires consulaires ne sont pas dispensés de l'obligation de répondre comme témoins, bien qu'ils aient le droit de refuser de témoigner ou de produire des lettres missives ou autres documents ayant trait à des questions en rapport avec l'exercice de leurs fonctions. L'amendement présenté par les Etats-Unis, la Finlande et le Japon est dangereux, car il permettrait de soumettre des fonctionnaires consulaires à un contrôle de la part des autorités de police. Les consuls sont des représentants des Etats d'envoi; ce ne sont généralement pas des

délinquants et ils ne doivent pas être exposés à subir des humiliations. En outre, le privilège énoncé dans la seconde phrase du paragraphe 1 est déjà consacré par un grand nombre de conventions consulaires, ainsi qu'il est dit au paragraphe 1 du commentaire relatif à l'article 44. En conséquence, le représentant de la Pologne s'oppose à l'amendement considéré.

16. Pour ce qui est du paragraphe 2, l'amendement de la Nigéria (L.118) va trop loin; en effet, s'il dit bien que l'obligation de comparaître devant le tribunal présente un caractère exceptionnel, il ne tranche pas la question de savoir s'il faut recourir à des mesures coercitives au cas où le fonctionnaire consulaire ne peut pas ou ne veut pas comparaître. Le texte du paragraphe 1 élaboré par la Commission du droit international est plus précis et assure davantage de liberté et de continuité à l'exercice des fonctions consulaires que l'amendement du Royaume-Uni (L.135). Toutefois, M. Waszczuk votera en faveur de l'amendement de l'Autriche (L.50) et appuiera également l'amendement du Japon au paragraphe 3 (L.81). Sous réserve des amendements de l'Autriche et du Japon, il juge acceptable le texte élaboré par la Commission du droit international.

17. M. SRESHTHAPUTRA (Thaïlande) appuie l'amendement de la Finlande, du Japon et des Etats-Unis tendant à la suppression de la dernière phrase du paragraphe 1 parce qu'il pense qu'il n'est pas souhaitable que ces mots figurent dans la Convention. Pour les mêmes raisons, il s'oppose à l'amendement de la République fédérale d'Allemagne. Si l'amendement commun était rejeté, il appuierait l'amendement indien, pourvu que le représentant de l'Inde accepte la suggestion du représentant du Royaume-Uni de remplacer les mots « employé consulaire » par « ils » et de supprimer la dernière phrase. A défaut, il accepterait le texte de la Commission du droit international. Il appuie l'amendement de l'Autriche au paragraphe 2 (L.50) et l'amendement du Japon au paragraphe 3 (L.81).

18. M. WOODBERRY (Australie) approuve la proposition de supprimer la seconde phrase du paragraphe 1, pour les raisons qu'ont données les auteurs de l'amendement. Il appuie l'amendement du Royaume-Uni (L.135) pour les motifs indiqués par le représentant de ce pays. Il appuie également l'amendement du Japon au paragraphe 3 (L.81).

19. M. SPACIL (Tchécoslovaquie) pense que l'amendement le plus intéressant est celui proposé par les Etats-Unis, la Finlande et le Japon, car il représente une modification fondamentale du texte. Pour sa part, il préférerait que l'on conserve le texte de la Commission du droit international. Il ne saurait se rallier à l'argument du représentant des Etats-Unis au sujet de la création d'une catégorie spéciale de citoyens; le fait même d'élaborer une convention consulaire montre en effet que les fonctionnaires consulaires rentrent dans une catégorie spéciale et ne sauraient être considérés comme des citoyens ordinaires.

20. Les membres de la Commission paraissent aborder cette question sous deux optiques bien différentes. L'une consiste à supposer que le consul refusera de témoigner et qu'il faut donc prévoir des mesures coercitives. Pour

sa part, M. Spacil croit plutôt que si un consul est invité à apporter son témoignage sur une question sans rapport avec ses fonctions officielles, il acceptera de le faire; il n'y a aucune raison de penser qu'il refusera. Mais il faut disposer d'un critère pour déterminer, aux fins du paragraphe 3, qui décidera si le témoignage requis a trait ou non à des fonctions consulaires. De l'avis de M. Spacil, cette question ne peut être tranchée que par le fonctionnaire consulaire lui-même ou encore par l'Etat d'envoi; or, la suppression de la seconde phrase du paragraphe 1 aurait pour effet de laisser la décision aux autorités de l'Etat de résidence. Cette situation ne serait guère souhaitable et ne saurait qu'envenimer les relations entre l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi. En outre, le consul n'aurait aucun droit d'appel, il ne serait plus juge de ses propres actions et il serait exposé à être convoqué à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit pour apporter son témoignage. Le représentant de la Tchécoslovaquie s'oppose à l'amendement considéré, parce qu'il se rapporte à des cas exceptionnels, alors que la convention doit envisager des situations normales.

21. M. CAMPORA (Argentine) pense que le projet d'article 44 élaboré par la Commission du droit international est dans l'ensemble satisfaisant et conçu d'une manière logique. Selon l'interprétation de sa délégation, l'expression « procédures . . . administratives » qui figure au paragraphe 1 se rapporte à des instances engagées devant un tribunal administratif et non à des procédures d'une autorité administrative quelle qu'elle soit; dans ces conditions, on ne court pas le risque de voir un fonctionnaire consulaire appelé à témoigner devant un organisme politique, par exemple.

22. La délégation argentine peut accepter la proposition de supprimer la seconde phrase du paragraphe 1. Cependant, l'omission de cette phrase ne devrait pas être considérée comme impliquant un renversement total de la situation, ni comme signifiant que n'importe quelle forme de pression pourrait être exercée à l'égard d'un fonctionnaire consulaire qui refuserait de répondre comme témoin. Le genre de mesures qui pourraient être appliquées à un fonctionnaire consulaire est régi par les dispositions de l'article 41 (Inviolabilité personnelle des fonctionnaires consulaires) et de l'article 43 (Immunité de juridiction). Il serait préférable de supprimer la seconde phrase du paragraphe 1 parce que, dans son libellé actuel, elle pourrait être interprétée comme approuvant une attitude inconciliable à l'égard des autorités de l'Etat de résidence.

23. M. SPYRIDAKIS (Grèce) approuve le texte de la Commission du droit international, qui correspond à l'opinion de sa délégation selon laquelle il convient, d'une manière générale, de renforcer la position du consulat et des fonctionnaires consulaires. Les garanties prévues dans l'article 44 figurent dans de nombreuses conventions consulaires bilatérales et une longue expérience a prouvé qu'elles étaient utiles et nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du consulat et la protection des fonctionnaires consulaires. Sa délégation ne saurait donc accepter aucun amendement tendant à affaiblir l'article 44, bien qu'elle reconnaisse que ce texte pourra éventuellement créer des difficultés à certains Etats, vu

les sentiments du public ou de l'organe législatif quant à l'acceptation d'une obligation de cette nature. La délégation hellénique votera contre les amendements présentés par les Etats-Unis, la Finlande, l'Inde, le Japon, la Nigéria et le Royaume-Uni. Elle donne un appui total à l'amendement de la République fédérale d'Allemagne (L.166), qui améliore le texte et comble une lacune. Elle votera également en faveur de l'amendement de l'Autriche (L.50) et de l'amendement de l'Espagne (L.151) qui, bien que présentant un caractère simplement rédactionnel, éclairent et précisent le sens du texte.

24. M. SALLEH BIN ABAS (Fédération de Malaisie) déclare que l'obligation de répondre comme témoin est limitée par le paragraphe 3 de l'article, qui énonce que les membres du consulat ne sont pas tenus de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions. Lorsqu'il s'agit de cas n'ayant pas de rapport avec l'exercice des fonctions consulaires, l'obligation de répondre comme témoin est régie par les paragraphes 1 et 2, qui devraient être considérés ensemble et non pas séparément. La dernière phrase du paragraphe 1 vise manifestement, dans le contexte du paragraphe, le refus opposé par un fonctionnaire consulaire invité à se présenter comme témoin devant un tribunal et ne concerne que le lieu où le témoignage doit être recueilli. S'il est vrai que le fonctionnaire consulaire ne peut être contraint à se présenter devant un tribunal, il n'en demeure pas moins tenu de témoigner; d'après le paragraphe 2, il peut témoigner en d'autres endroits, à sa résidence ou au consulat. Si ce point de vue est accepté, il n'est pas nécessaire de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1. Les membres de la Commission qui n'accepteraient pas cette interprétation devraient toutefois en revenir aux propositions tendant à supprimer ladite phrase. Bien que la législation en vigueur dans la Fédération de Malaisie soit conforme au principe exprimé dans cette phrase, sa délégation estime, après avoir entendu les arguments présentés, que le choix réside entre un éventuel déni de justice et le tort que risquerait de causer au fonctionnaire consulaire le fait de témoigner devant un tribunal. Elle en a donc conclu que la solution serait de laisser au consul la liberté de décider s'il juge bon de témoigner ou non. Il y a lieu de croire qu'en homme sensé et de la plus haute intégrité, il ne refusera pas de le faire. Cependant, l'argument du représentant des Etats-Unis d'Amérique semble tout aussi valable et la délégation de la Fédération de Malaisie estime par conséquent qu'elle doit s'abstenir de voter sur la suppression de la dernière phrase du paragraphe 1.

25. Sa délégation votera en faveur de l'amendement indien (L.159) qui établit une distinction souhaitable entre l'obligation pour le fonctionnaire consulaire de répondre comme témoin et l'obligation analogue qui est faite aux employés consulaires. Elle appuiera soit l'amendement nigérien (L.118), soit l'amendement du Royaume-Uni (L.135) tendant à modifier le paragraphe 2; elle votera également pour l'amendement autrichien (L.50) concernant ce même paragraphe, ainsi que pour l'amendement japonais (L.81) relatif au paragraphe 3.

26. M. BOUZIRI (Tunisie) signale que le paragraphe 1 de l'article 44 établit une nette distinction entre les

« membres du consulat », expression qui figure à la première phrase et qui englobe à la fois les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires, et le « fonctionnaire consulaire » auquel se réfère la deuxième phrase. Selon donc l'interprétation qu'appelle ce paragraphe, bien que tous les membres du consulat puissent être invités à répondre comme témoins, seul le fonctionnaire consulaire ne devrait pas faire l'objet de mesures coercitives ou d'autres sanctions s'il refuse de témoigner. Il semble toutefois qu'il existe une certaine contradiction entre le paragraphe 1 de l'article et le paragraphe 1) du commentaire de la Commission du droit international. Ce dernier commence par un énoncé analogue à la première phrase du paragraphe 1, mais poursuit en disant que « en cas de refus aucune mesure de coercition ou autre sanction ne peuvent leur être appliquées », phrase qui dans le contexte se rapporte à tous les membres du consulat. Avant d'exposer plus avant les points de vue de sa délégation, M. Bouziri aimerait que lui fût expliquée cette apparente contradiction entre le commentaire et l'article.

27. M. ŽOUREK (Expert) prenant la parole sur l'invitation du Président, explique que la décision de la Commission du droit international est contenue dans le paragraphe 1 de l'article 44 et que la deuxième phrase du paragraphe 1) du commentaire comporte en fait une inexactitude, due à la hâte avec laquelle la Commission du droit international a terminé ses travaux. La phrase en question devrait être libellée comme suit : « Toutefois, la Commission a été d'accord pour reconnaître qu'en cas de refus aucune mesure de coercition ou autre sanction ne peut être appliquée aux fonctionnaires consulaires. »

28. M. BOUZIRI (Tunisie) remercie M. Žourek de l'explication qu'il vient de donner. Ainsi qu'elle l'a déjà déclaré, la délégation tunisienne est désireuse de concilier la nécessité de protéger la liberté et la dignité du fonctionnaire consulaire et celle de sauvegarder les intérêts de l'Etat de résidence. Il convient d'établir une distinction nette entre l'agent diplomatique, qui représente l'Etat d'envoi aux termes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et le fonctionnaire consulaire pour lequel ce n'est pas le cas et dont l'inviolabilité doit simplement suffire pour lui permettre d'exercer ses fonctions consulaires dans un climat de liberté et de dignité, tout en étant compatible avec les intérêts de l'Etat d'envoi. Il n'est pas conforme à la définition des fonctions consulaires que le fonctionnaire consulaire puisse refuser de répondre comme témoin au cours de procédures judiciaires ou administratives. La délégation tunisienne est donc en faveur de la suppression de la deuxième phrase du paragraphe 1, car elle estime que c'est une obligation impérieuse pour le fonctionnaire consulaire de se présenter comme témoin. Il ne devrait pas avoir le droit de refuser, risquant ainsi de porter gravement préjudice à l'une des parties en cause. S'il était lui-même directement impliqué il devrait évidemment être assuré d'une certaine protection.

29. Pour les mêmes raisons, la délégation tunisienne votera contre l'amendement de la République fédérale d'Allemagne (L.166) qui renforcerait les privilèges du

fonctionnaire consulaire. L'amendement indien (L.159) représente une amélioration par rapport au texte de la Commission du droit international, bien qu'il n'aille pas assez loin. M. Bouziri ne voit aucun inconvénient à accepter l'amendement espagnol (L.151) qui ne porte pas sur le fond de la question et qui pourrait être renvoyé au Comité de rédaction. La délégation tunisienne considère avec faveur l'amendement du Royaume-Uni relatif au paragraphe 2 (L.135), bien qu'elle doute que tel qu'il est rédigé, il représente une amélioration par rapport au texte de la Commission du droit international. L'amendement nigérian (L.118) qui lui semble acceptable est peut-être plus restrictif, car ce n'est que dans des cas exceptionnels et sur l'invitation de la Cour que le fonctionnaire consulaire serait appelé à se présenter devant la Cour. L'emploi du mot « cour » n'est peut-être pas très approprié et ce point pourrait être soumis au Comité de rédaction. La délégation tunisienne votera également en faveur de l'amendement autrichien (L.50) mais estime que l'inclusion de l'amendement japonais (L.81) dans la présente Convention n'est peut-être pas très indiquée.

30. M. HARASZTI (Hongrie) rappelle que la Commission a rejeté un amendement (L.115) de sa délégation à l'article 41, tendant à introduire une disposition selon laquelle, sauf lorsque le paragraphe 1 admet la détention préventive, aucune mesure de coercition ne peut être appliquée à un fonctionnaire consulaire qui refuse de se présenter devant le tribunal. Sa délégation estime qu'il est d'autant plus nécessaire d'assurer que le présent article n'offre aucune possibilité de coercition. La suppression de la dernière phrase du paragraphe 1 nuirait au paragraphe 3, d'importance capitale, qui figure dans le texte de la Commission du droit international et qui est subordonné à l'existence de la sauvegarde prévue dans la phrase en question. La délégation hongroise admet que les membres du consulat puissent être appelés à répondre comme témoins, conformément à la première phrase du paragraphe 1, et qu'ils ne devraient pas refuser de le faire, sauf dans les cas prévus au paragraphe 3, mais cette obligation ne peut être assortie d'une menace de mesures coercitives puisque seul le fonctionnaire consulaire lui-même peut juger si son témoignage nuirait ou non à l'exercice de ses fonctions officielles.

31. M. ANGHEL (Roumanie) déclare que le texte de la Commission du droit international découle logiquement du droit et de la pratique. Le paragraphe 3 stipule que les membres du consulat ne sont pas tenus de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions, et la deuxième phrase du paragraphe 1 prévoit la garantie minimum qui doit être accordée aux fonctionnaires consulaires contre toute mesure coercitive s'ils refusent de répondre comme témoins pour assurer qu'il ne sera pas mis obstacle à l'exercice de leurs fonctions. Des dispositions analogues figurent dans de nombreuses conventions consulaires. Sa délégation s'opposera donc aux amendements du Japon et des Etats-Unis qui tendent à supprimer la phrase en question, car l'absence de ces dispositions serait incompatible avec le reste de l'article et avec les autres dispositions approuvées par la Commis-

sion, par exemple à l'article 40 relatif à la protection spéciale et au respect dus au fonctionnaire consulaire. Si l'Etat de résidence était autorisé à appliquer des mesures de coercition, l'inviolabilité, la liberté et la dignité du fonctionnaire consulaire seraient compromises et de graves abus pourraient être commis. Pour les mêmes raisons, la délégation roumaine s'oppose à l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne (L.166) et à l'amendement espagnol (L.151). Elle votera pour l'article 44 tel que l'a établi la Commission du droit international, en acceptant l'amendement de l'Autriche relatif au paragraphe 2 (L.50).

32. M. NALL (Israël) estime que si les titres des articles sont maintenus, comme le Président a laissé entendre que ce pourrait être le cas, celui de l'article 44 devrait être modifié dans le texte anglais en « *Obligation to give evidence* », qui serait conforme au fond de l'article proprement dit.

33. En ce qui concerne la teneur de cet article, sa délégation est en désaccord avec les auteurs des amendements demandant la suppression de la deuxième phrase du paragraphe 1, bien que la force de leurs arguments n'ait pas échappé à sa délégation. Il souscrit à la plupart des observations formulées par le représentant de la Fédération de Malaisie. Il est en effet incontestable que le droit international n'exempte pas les membres de consulats de l'obligation de répondre comme témoins devant les tribunaux ou au cours de procédures administratives. Il est cependant tout aussi indiscutable — et on trouve nombre de considérations à l'appui de cette proposition dans les ouvrages de maints auteurs autorisés en matière de droit international — que les fonctionnaires consulaires ont droit au privilège de témoigner oralement ou par écrit, au consulat ou à leur résidence. En fait, le paragraphe 2 énonce ce privilège, qui est également inscrit dans quelque seize conventions bilatérales conclues entre 1948 et 1959.

34. L'exemption de l'obligation de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions accordée aux consuls et le principe touchant la non-divulgence de renseignements ou de preuves ayant un rapport avec leurs fonctions officielles ou contenus dans les archives consulaires découlent de deux règles de droit international universellement reconnues et consacrées par l'usage, à savoir l'inviolabilité des archives consulaires et le principe selon lequel le consul n'est pas justiciable des autorités judiciaires locales pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Ces dispositions sont maintenant contenues dans les articles 32 et 43 approuvés par la Commission, et le paragraphe 3 de l'article 44 repose sur les mêmes principes.

35. Il appartient évidemment à l'Etat d'envoi de retirer ou de modifier, en exécution de ses lois et règlements internes, le privilège de répondre comme témoins hors de l'enceinte des tribunaux. Avec la permission du représentant de la France, M. Nall fera observer que les consuls de France sont, dans leur Manuel, encouragés à coopérer avec les tribunaux locaux en répondant comme témoins, sauf dans le cas où leur témoignage mettrait en cause des documents contenus dans les archives consulaires, dont la divulgation est naturellement inter-

dite. En fait, il appartient à l'Etat d'envoi et à lui seul de décider si et dans quelle mesure ses consuls doivent prêter leur concours lors de procédures judiciaires.

36. Tous les privilèges consulaires, à l'exception des deux règles universellement reconnues qu'il a déjà mentionnées, découlent d'accords, d'arrangements mutuels, de dispositions spéciales accordées à titre de faveur, de la législation interne et de la pratique officielle des Etats. En dehors de ces cas, on peut toujours, dans des circonstances particulières, avoir recours à la voie diplomatique chaque fois que des désaccords surgissent entre le tribunal et le consul et la procédure peut être suspendue pendant l'enquête. C'est ainsi que l'article 17 de la Convention consulaire conclue entre la France et la Suède en 1955 prévoit que le consul doit se voir accorder le temps nécessaire pour consulter son gouvernement s'il estime que le témoignage qu'il est appelé à donner peut avoir un rapport avec ses fonctions officielles. Ces considérations ont certainement motivé l'inclusion de la deuxième phrase du premier paragraphe. Sa suppression risquerait de donner lieu à des situations délicates, de compliquer les rapports sur le plan de la politique et de compromettre les bonnes relations entre Etats, particulièrement en raison du fait que les articles 70 et 71 admettent la conclusion d'accords bilatéraux modifiant les dispositions de la Convention. Pour ces raisons, la délégation israélienne ne peut appuyer les amendements tendant à supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1. Toutefois, elle votera en faveur de l'amendement proposé par la délégation de l'Inde (L.159).

37. En ce qui concerne le paragraphe 2, elle appuie l'amendement nigérian (L.118) sous réserve qu'il soit subordonné aux dispositions du paragraphe 1. Elle appuie également l'amendement du Royaume-Uni (L.135) et celui qu'a proposé le Japon au paragraphe 3 (L.81).

38. Enfin, ayant mentionné le principe selon lequel les consuls ne sont pas justiciables de la juridiction locale, M. Nall voudrait, un peu tardivement, attirer l'attention sur le désaccord existant entre le titre de l'article 43 (Immunité de juridiction) et sa teneur. Il propose que cet article soit intitulé « Justiciabilité », puisque l'article traite de l'exception à la règle selon laquelle les membres du consulat sont justiciables de la juridiction de l'Etat de résidence.

39. M. HENAO-HENAO (Colombie) déclare que sa délégation votera pour le paragraphe 1 du texte de la Commission du droit international. Il se prononce contre la suppression de la deuxième phrase de ce paragraphe qui affaiblirait les principes déjà approuvés par la Commission concernant la protection spéciale et le respect dus aux fonctionnaires consulaires, leur inviolabilité personnelle et leur immunité de juridiction. Si cette phrase est supprimée, le fonctionnaire consulaire sera empêché d'exercer ses fonctions consulaires librement et avec dignité. Pour obliger un fonctionnaire consulaire à répondre comme témoin, il serait nécessaire de limiter sa liberté. La délégation colombienne ne peut souscrire au point de vue selon lequel le fait de refuser de répondre comme témoin traduirait un manque de coopération avec les autorités de l'Etat de résidence. En fait, il pourrait être préjudiciable pour l'une des parties mises en

cause dans la procédure judiciaire que, vu sa situation particulière et le prestige dont il jouit, le consul témoigne en faveur de l'autre partie. Assurément, le fait d'empêcher un fonctionnaire consulaire de répondre comme témoin serait la preuve d'un manque de coopération. Toutefois, l'obliger à le faire le gênerait dans l'exercice de ses fonctions et compromettrait la dignité attachée à son titre. La délégation colombienne ne peut appuyer l'amendement japonais (L.81) car son application gênerait l'exercice des fonctions consulaires. Elle votera toutefois en faveur de l'amendement espagnol (L.151).

40. M. SOWA (Ghana) partage le point de vue exprimé par le représentant de la Norvège en ce qui concerne le maintien du texte de la Commission du droit international. Il serait dangereux d'exposer les fonctionnaires consulaires aux risques que pourrait faire surgir l'adoption de certains des amendements concernant le paragraphe 1. Si par exemple les autorités de l'Etat de résidence invitaient un fonctionnaire consulaire à répondre comme témoin essentiel en cas de crime grave, sa vie serait peut-être en danger, une bande de criminels pouvant lui tendre un guet-apens et le tuer avant ou après sa comparution devant le tribunal. En qualité de représentant de l'Etat d'envoi, il a besoin de protection et celle-ci doit lui être assurée. La délégation ghanéenne votera contre les propositions tendant à modifier le texte du paragraphe 1, car elle estime qu'un fonctionnaire consulaire ne devrait pas être contraint de témoigner devant un tribunal, à moins qu'il ne soit lui-même le défendeur.

La séance est levée à 13 heures.

VINGT-SEPTIÈME SÉANCE

Vendredi 22 mars 1963, à 15 h. 15

Président: M. VRANKEN (Belgique)

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 44 (Obligation de répondre comme témoin) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 44 et des amendements y relatifs¹.

2. M. PETRENKO (Union des Républiques socialistes soviétiques) déclare que le projet d'article 44 est acceptable. Son texte est analogue à ceux des dispositions correspondantes des conventions consulaires en vigueur. Le point 2 de l'amendement du Japon (L.81) est une proposition constructive qui améliorera le texte en codifiant la pratique internationale reconnue en matière consulaire. Quant à l'amendement de l'Autriche (L.50), il constitue surtout une modification de forme qui améliore

¹ Pour la liste des amendements à l'article 44, voir le compte rendu de la 25^e séance, note en bas de page sous le paragraphe 50.

le texte de l'article et la délégation soviétique ne voit pas d'inconvénient à son adoption. En revanche, M. Petrenko ne peut accepter l'amendement des Etats-Unis (L.6), celui de la Finlande (L.41), ni le point 1 de celui du Japon (L.81) tendant à supprimer la seconde phrase du paragraphe 1 du projet d'article. En effet, la suppression qu'ils proposent est indésirable pour des raisons pratiques, car elle risquerait de mettre les fonctionnaires consulaires dans une situation sans issue. Les arguments juridiques invoqués par le représentant des Etats-Unis ne l'ont nullement convaincu et il reste persuadé que cette modification ne ferait que compliquer les rapports avec les autorités judiciaires de l'Etat de résidence. Il en est de même de l'amendement du Royaume-Uni (L.135) qui rendrait lui aussi plus difficiles les rapports entre Etats. Le texte initial de l'article 44 est préférable.

3. M. KANEMATSU (Japon) fait observer que, bien souvent, les consuls ne sont pas experts en toutes matières sur la législation de l'Etat d'envoi. On n'exige en effet des consuls que des connaissances générales sur cette législation. C'est pourquoi il serait excessif d'imposer à un consul l'obligation de témoigner en tant qu'expert et c'est ce qui justifie le point 2 de l'amendement du Japon (L.81).

4. M. McCUSKER (Etats-Unis d'Amérique) fait observer qu'il faut assurer la justice et l'équité avant toute chose. On peut imaginer une situation dans laquelle une personne injustement arrêtée ne pourrait être libérée que sur le témoignage d'un consul. Aussi convient-il d'assurer ce témoignage, quitte à en rendre le principe obligatoire.

5. M. NWOGU (Nigéria) explique que l'amendement de sa délégation (L.118) vise à supprimer toute ambiguïté. Son gouvernement pense que le consul doit témoigner volontairement et il semble inconcevable que le consul ne le fasse pas lorsque la situation l'exige.

6. M. HART (Royaume-Uni) persiste à croire qu'il faut supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1, car le danger éventuel auquel le fait de témoigner peut exposer un consul menace en réalité tout témoin. L'amendement du Japon complète fort heureusement le texte. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Hart constate que le but des amendements proposés par les délégations de l'Autriche (L.50) et de la Nigéria (L.118) est très voisin de l'amendement de sa propre délégation (L.135), puisqu'il s'agit essentiellement d'éviter de créer des difficultés aux autorités consulaires. Aussi serait-il prêt à retirer son amendement en laissant au Comité de rédaction le soin d'établir un texte définitif répondant aux préoccupations de ces trois délégations. Il aimerait cependant que soit conservée la formule « toutes les fois que cela sera possible et admissible ».

7. M. DAS GUPTA (Inde) souligne à l'appui de l'amendement de sa délégation (L.159), que les mots « membres du consulat », au début du paragraphe 1, correspondent à une notion plus générale que les mots « fonctionnaires consulaires », à la fin du même paragraphe. Or, il estime que, d'une façon générale, les membres du consulat ne devraient pas se refuser à témoigner. Il rappelle que l'article 41 assure l'inviolabilité