

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.2/SR.6

6^{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)

suiuants » aux mots « dans le présent article », du paragraphe 1, est rejeté.

Par 11 voix contre 7, avec 48 abstentions, le sous-amendement tendant à supprimer les mots « peut être » au paragraphe 2, est rejeté.

Par 13 voix contre 6, avec 50 abstentions, le sous-amendement, tendant à insérer à la deuxième ligne du paragraphe 2 entre le mot « placé » et le mot « sur » le mot « respectivement » est rejeté.

Par 30 voix contre 15, avec 25 abstentions, le sous-amendement tendant à supprimer, au paragraphe 2, les mots « ainsi que sur la résidence et les moyens de transport du chef de poste consulaire », est rejeté.

Par 15 voix contre 3, avec 49 abstentions, le sous-amendement tendant à insérer à la première ligne du paragraphe 3 entre le mot « droit » et le mot « accordé », le mot « ainsi », est rejeté.

Par 18 voix contre 2, avec 46 abstentions, le sous-amendement tendant à rédiger le paragraphe 3 de la manière suivante : « Le droit ainsi accordé en ce qui concerne la résidence et les moyens de transport du chef de poste consulaire est exercé conformément aux usages, lois et règlements en vigueur dans l'Etat de résidence », est rejeté.

44. Le PRÉSIDENT met aux voix le sous-amendement présenté par sa délégation française tendant à supprimer, à la troisième ligne du paragraphe 2, les mots « sur la résidence et »².

Par 39 voix contre 11 avec 18 abstentions, le sous-amendement de la France est rejeté.

45. Le PRÉSIDENT met aux voix un sous-amendement présenté par la délégation de la Grèce, tendant à ajouter à la quatrième ligne du paragraphe 2, après les mots « poste consulaire », les mots « lorsqu'il est utilisé en vue d'une mission officielle ».

Par 22 voix contre 19 avec 25 abstentions, le sous-amendement grec est approuvé.

46. M. HEUMAN (France) fait observer qu'une délégation n'a pas pris part au vote.

47. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de passer au vote sur l'amendement L.60 révisé et modifié par le sous-amendement de la délégation de la Grèce.

48. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche) prenant la parole pour une motion d'ordre, demande qu'il soit procédé à un vote par paragraphe.

49. M. MARESCA (Italie) s'oppose à ce qu'il soit procédé à un vote par paragraphe.

50. M. EVANS (Royaume-Uni) fait observer que les auteurs de l'amendement L.60 révisé ont établi

² Le deuxième sous-amendement de la France, tendant à remplacer au paragraphe 3 les mots « de la législation » par les mots « des lois et règlements », n'a pas été mis aux voix à ce moment des débats. Le Comité de rédaction a approuvé ultérieurement un amendement portant sur l'ensemble du projet de Convention, tendant à remplacer automatiquement, chaque fois qu'il apparaît dans le texte, le mot « législation » par les mots « lois et règlements ».

un texte de compromis dont l'équilibre est délicat. Si un paragraphe était rejeté, c'est l'ensemble même du texte qui perdrait toute signification.

51. M. HENAO-HENAO (Colombie) appuie la motion de la représentante de l'Autriche. Il fait observer que la Commission sera appelée à examiner le projet d'article 55 et qu'il serait regrettable de préjuger la décision qu'elle prendra à ce moment. Pour cette raison, le représentant de la Colombie votera contre le paragraphe 3.

52. M. CAMARA (Guinée) appuie également la motion de vote séparé.

53. Le PRÉSIDENT met aux voix la motion de division présentée par la délégation de l'Autriche.

Par 42 voix contre 9, avec 16 abstentions, la motion de division est rejetée.

54. Le PRÉSIDENT met ensuite aux voix l'amendement L.60 révisé, modifié selon la proposition de la Grèce.

Par 53 voix contre 10, avec 9 abstentions, l'amendement est adopté.

55. Le PRÉSIDENT dit que, vu cette décision, il est inutile de mettre aux voix l'amendement de la Nigéria (L.36). Le texte adopté par la Commission constituera l'article 28 de la Convention.

La séance est levée à 18 h. 45.

SIXIÈME SÉANCE

Vendredi 8 mars 1963, à 10 h. 50

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)

1. Le PRÉSIDENT note que certains amendements à l'article 30 ont trait au droit d'asile. Étant donné que cette question est déjà à l'étude dans d'autres organes des Nations Unies, dont la Commission du droit international, il serait préférable que la Commission s'abstienne autant que possible de l'examiner. Pour faciliter la discussion, il propose que la Commission examine l'article paragraphe par paragraphe, bien que certains amendements se rapportent à plusieurs paragraphes¹.

2. M. WESTRUP (Suède) dit que, tout en reconnaissant la grande qualité des travaux préparatoires

¹ La Commission était saisie des amendements ci-après : Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.25/C.2/L.2; Pays-Bas, A/CONF.25/C.2/L.13; Espagne, A/CONF.25/C.2/L.24; Autriche, A/CONF.25/C.2/L.26; Nigéria, A/CONF.25/C.2/L.27; Royaume-Uni, A/CONF.25/C.2/L.29; Mexique, A/CONF.25/C.2/L.43; Japon, A/CONF.25/C.2/L.46; Grèce, A/CONF.25/C.2/L.59; Grèce, Japon, Nigéria et Royaume-Uni, A/CONF.25/C.2/L.71.

effectués par la Commission du droit international, le Gouvernement suédois a quelques doutes sur le principe de certains projets d'articles dont, en premier lieu, l'article 30. Il semble que la Commission du droit international soit quelquefois allée un peu trop loin dans son désir d'établir des analogies entre les relations diplomatiques et les relations consulaires en plaçant les missions diplomatiques et les missions consulaires sur le même plan, sans tenir compte du fait qu'elles exercent des fonctions différentes. La Convention de 1961 a adopté à l'unanimité le principe selon lequel les privilèges et immunités sont accordés non pas à titre personnel, mais pour avoir la certitude que le diplomate pourra, en tant que représentant d'un Etat, exercer effectivement ses fonctions. Certes, celui qui est consul aujourd'hui peut être appelé à devenir diplomate demain, mais, malgré les similitudes apparentes, leurs fonctions demeurent essentiellement différentes, et c'est précisément le point essentiel qu'il ne faut pas oublier.

3. Les immunités dont jouissent les ambassades et leur personnel découlent d'une règle ancienne de droit international : *no impediatur legatio*, mais les privilèges exclusifs conférés en vertu de cette clause sont de nature à limiter dans une certaine mesure la souveraineté de l'Etat de résidence ou du moins à restreindre la liberté d'action de ses autorités. Le Gouvernement suédois a des doutes sérieux quant à l'opportunité d'étendre des règles aussi catégoriques à des organes dont les fonctions n'exigent pas la même autonomie que celle des ambassades. Le représentant de la Suède n'ignore pas que cette clause varie selon les accords consulaires bilatéraux, mais les accords conclus récemment par la Suède prévoient dans les articles relatifs à l'inviolabilité des locaux consulaires des règles concernant les cas de force majeure semblables à celles qui sont préconisées dans plusieurs des amendements dont la Commission est saisie. C'est pour des raisons très particulières, par respect d'un principe fondamental des relations diplomatiques, que des règles de ce genre n'ont pas été incorporées dans la Convention de 1961 pour prévoir des cas particuliers comme l'incendie ou les infractions criminelles. Le Gouvernement suédois estime que les règles adoptées dans cette Convention vont jusqu'à la limite de ce qui est acceptable pour ce qui est des fonctions diplomatiques et il lui serait très difficile d'accepter des formules aussi catégoriques pour ce qui est des fonctions consulaires.

4. C'est pourquoi le Gouvernement suédois souscrit aux clauses relatives aux cas de force majeure proposées dans les amendements des Etats-Unis, de la Nigéria, du Royaume-Uni et du Japon, et réserve sa position quant à celui qui serait le plus approprié parmi ces amendements et les autres amendements dont la Commission est saisie.

5. M. ANGHEL (Roumanie) dit que sa délégation attache une grande importance au principe de l'inviolabilité des locaux consulaires et estime que le texte proposé par la Commission du droit international est justifié. D'une façon générale, les amendements dont la Commission est saisie se divisent en deux groupes

opposés : ceux qui préconisent l'extension de l'inviolabilité et ceux qui y apportent des restrictions. Parmi les amendements du premier groupe, la délégation de la Roumanie peut appuyer ceux de l'Autriche et de l'Espagne, ainsi que la proposition des Etats-Unis aux termes de laquelle une personne désignée par le chef de poste pourrait permettre qu'on pénètre dans les locaux consulaires. Au contraire, les amendements déposés par le Japon, la Nigéria, le Royaume-Uni, la Grèce et le Mexique ne sont pas acceptables car ils tendent à imposer des restrictions à l'inviolabilité, dont le respect le plus strict est essentiel à l'exercice des fonctions consulaires. Toute disposition qui porterait atteinte à ce droit aurait pour effet d'empêcher le fonctionnement normal d'un consulat et tendrait à annuler les autres immunités qui sont essentielles pour l'accomplissement des tâches qui lui incombent.

Il convient de noter que la plupart des conventions consulaires citées dans le commentaire relatif à cet article, la Convention relative aux agents consulaires signée à La Havane en 1928² ainsi que la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques, ont reconnu ce principe sans y apporter de restriction. La délégation roumaine estime que l'inviolabilité des locaux consulaires est aussi importante pour l'exercice des fonctions consulaires que l'inviolabilité des locaux des missions diplomatiques l'est pour l'exercice des fonctions diplomatiques. La possibilité pour certaines personnes de pénétrer dans les locaux en exécution d'un contrat ou d'un autre droit privé envisagée dans les amendements du Royaume-Uni et de la Grèce, est une question qui pourrait être réglée par une clause du contrat de bail ou d'une autre manière, mais une disposition de ce genre ne doit pas figurer dans une convention sur les relations consulaires, car il est indispensable de prévenir tout abus éventuel.

7. La délégation roumaine préfère le projet initial modifié par les amendements de l'Autriche et de l'Espagne.

8. M. SPYRIDAKIS (Grèce) dit que, selon son gouvernement, une mission consulaire est totalement différente d'une mission diplomatique, de sorte qu'il ne peut pas accepter le projet d'article 30 de la Commission du droit international. C'est pourquoi la délégation hellénique propose que l'ensemble de l'article soit remplacé par le texte qui fait l'objet de son amendement (L.59). Puisque le Japon et la Nigéria ont présenté des amendements analogues au paragraphe 1, la délégation de la Grèce serait disposée à les appuyer, ainsi que ceux de l'Autriche et de l'Espagne.

9. M. PEREZ HERNANDEZ (Espagne) présente l'amendement de sa délégation (L.24) et dit qu'il a pour objet d'étendre l'inviolabilité à la résidence du chef de poste consulaire. Il se félicite de l'appui dont cet amendement a déjà fait l'objet. A la différence de l'employé ordinaire du secteur public ou du secteur privé, le fonctionnaire consulaire doit utiliser sa résidence comme lieu de travail dans l'exercice de ses fonc-

² Société des Nations, *Recueil des Traités* vol. CLV, 1934-1935, n° 3582.

tions consulaires, par exemple pour y recevoir les fonctionnaires des autorités locales auprès desquelles il est accrédité, de même que ses collègues et ses compatriotes. D'autre part, le fait que la Commission a approuvé à la séance précédente la règle selon laquelle le consul a le droit d'arborer le pavillon national sur sa résidence confère automatiquement l'inviolabilité à ces locaux.

10. M. Pérez Hernandez tient à bien préciser qu'il n'est pas question d'étendre l'inviolabilité à la résidence d'un consul honoraire. Les dispositions des articles 57 et 58 en écartent absolument la possibilité.

11. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique) expose que l'amendement des Etats-Unis (L.2) tend à remplacer le paragraphe 1 par un nouveau texte qui diffère du texte actuel sur deux points essentiels. Premièrement, le nouveau texte proposé stipule que l'inviolabilité ne s'appliquera qu'aux locaux servant exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires; sur ce point, il semble d'après le paragraphe 2 du commentaire que la Commission du droit international soit d'accord en principe. Deuxièmement, une nouvelle disposition a pour objet d'écarter la nécessité d'un consentement pour pénétrer dans les locaux consulaires en cas d'incendie ou d'autres sinistres exigeant d'urgentes mesures de protection. Les Etats-Unis estiment qu'en cas d'incendie le droit de pénétrer dans les locaux ne doit pas dépendre du consentement du chef de poste, étant donné que la sécurité publique est en jeu et que l'absence du chef de poste pourrait entraîner un retard qui aurait des conséquences inadmissibles. Par exemple, le gouvernement pourrait être tenu pour responsable de dommages causés par un incendie survenu dans des locaux consulaires; il ne s'agit pas du tout d'une hypothèse purement théorique étant donné que dans la ville de New York, par exemple, sur soixante-huit consulats, il n'y en a que deux qui soient situés dans des bâtiments isolés et servant uniquement à ces consulats. Il est donc de l'intérêt général de protéger non seulement les locaux consulaires mais aussi les locaux voisins. En outre, aux termes du paragraphe 2 de l'article 30, l'Etat de résidence a l'obligation d'empêcher que les locaux ne soient envahis ou endommagés; or le texte du paragraphe 1, interprété littéralement, interdirait à la police de prendre des mesures appropriées à cette fin. M. Blankinship fait observer que certains autres amendements dont la Commission est saisie s'inspirent d'un principe semblable et ont pour objet d'étendre la protection fournie par l'Etat de résidence en présumant que le chef de poste donne l'autorisation de pénétrer dans les locaux consulaires en certaines circonstances.

12. M. DONOWAKI (Japon) présente l'amendement (L.46) de sa délégation au paragraphe 1 et rappelle que, à la Conférence de 1961, la délégation japonaise avait présenté un amendement tendant à imposer certaines restrictions raisonnables au principe de l'inviolabilité des missions diplomatiques. On avait fait valoir à l'époque que des exceptions à la règle traditionnelle de l'inviolabilité telle qu'elle était établie en droit international pourraient conduire à des abus; cet argument ayant paru suffisamment convaincant, le Japon n'a

pas insisté pour faire adopter sa proposition. Toutefois, la question est toute différente dans le cas présent. Au contraire des privilèges diplomatiques, les privilèges consulaires sont encore dans un état de grande imprécision en raison des accords bilatéraux nombreux et variés qui régissent la question. En adoptant un article qui contiendrait certaines exceptions raisonnables sans cependant restreindre les droits établis, la Conférence créerait une nouvelle règle du droit international.

13. En étudiant les diverses conventions bilatérales, M. Donowaki est parvenu à la conclusion que l'inviolabilité des locaux consulaires est invariablement subordonnée au droit de l'Etat de résidence de pénétrer dans ces locaux en cas d'incendie ou autre sinistre; en outre, de nombreuses conventions autorisent un fonctionnaire de l'Etat de résidence à pénétrer dans les locaux à condition de présenter un mandat approprié. Si des garanties de ce genre ne sont pas inscrites dans le projet de convention, il pourra se présenter souvent des situations embarrassantes et l'adoption du projet de la Commission du droit international équivaldrait à mettre l'inviolabilité des locaux consulaires sur le même pied que l'inviolabilité des locaux diplomatiques; ce serait là une innovation dont la législation japonaise ne peut voir actuellement la justification.

14. Cette délégation peut appuyer la proposition de la Nigéria, dont l'objet est analogue, ainsi que les amendements présentés par l'Autriche et par l'Espagne.

15. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche) dit que c'est pour des raisons purement pratiques que la délégation autrichienne a présenté son amendement. Il peut se produire qu'en cas d'urgence ou de sinistre le consul soit absent; il est donc bon de prévoir la possibilité d'obtenir l'autorisation de pénétrer dans les locaux consulaires avec le consentement du chef de la mission diplomatique. La délégation autrichienne réserve sa position sur les autres amendements dont la Commission est saisie.

16. M. LEVI (Yougoslavie) déclare que sa délégation souhaiterait voir figurer au paragraphe 1 une clause stipulant l'inviolabilité absolue des locaux consulaires. La formule employée dans les amendements des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni pour remplacer l'expression « locaux consulaires » n'a qu'un caractère rédactionnel et la préférence devrait lui être donnée en raison de sa plus grande précision. La délégation yougoslave pourrait également accepter la clause relative au consentement donné par une personne désignée par le chef de poste, figurant dans l'amendement des Etats-Unis d'Amérique, et la clause ayant trait au consentement donné par le chef de mission diplomatique, proposée par l'Autriche, ainsi que l'amendement de l'Espagne tendant à étendre l'inviolabilité à la résidence du chef de poste. Il ne peut accepter les autres amendements qui introduisent des exceptions à la règle.

17. M. HARASZTI (Hongrie) regrette que certains des amendements aient été déposés; le projet de la Commission du droit international assure aux consu-

lats le maximum de sécurité et énonce les conditions essentielles à leur fonctionnement efficace. Il ne faut pas exagérer la différence entre les fonctions des missions diplomatiques et celles des missions consulaires; ces deux catégories de missions doivent bénéficier de la même protection. M. Haraszi sait parfaitement que certains Etats n'acceptent pas, dans leurs conventions consulaires, la règle formulée dans l'article en question. La Conférence n'a pas seulement pour tâche de codifier, mais aussi de favoriser le développement progressif d'un droit international universellement reconnu.

18. La délégation hongroise n'est pas en faveur des amendements visant le droit de pénétrer dans les locaux consulaires en cas d'incendie ou d'autre sinistre; il faut faire confiance aux fonctionnaires consulaires pour prendre toutes mesures de précaution nécessaires contre l'incendie. L'introduction d'exceptions de ce genre créerait des risques beaucoup plus grands que ceux qu'on cherche ainsi à éviter.

19. M. Haraszi s'associe sans réserve au point de vue du Président concernant le droit d'asile.

20. M. ALVARADO GARAIKOA (Equateur) fait observer que le droit international reconnaît le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires, mais non celui de l'immunité du fonctionnaire consulaire, sauf dans l'exercice de ses fonctions au consulat. Il admet donc qu'à cet égard, il y a une différence entre le droit diplomatique et le droit consulaire. Sa délégation votera pour l'amendement de la Grèce, mais voudrait qu'on insiste davantage sur la nécessité d'une autorisation du ministre des affaires étrangères de l'Etat de résidence, ce qui pourrait être fait en ajoutant avant le mot « avec », à la cinquième ligne du paragraphe 1, les mots « dans tous les cas ».

21. Les consuls agissant également en tant qu'agents commerciaux de leur gouvernement, ils ne bénéficient pas de l'immunité absolue dont les fonctionnaires diplomatiques jouissent toujours. Le paragraphe 3 de l'amendement de la Grèce, qui fixe parfaitement les limites des fonctions consulaires, est important à cet égard.

22. Le représentant de l'Equateur est d'avis que la police doit avoir le droit de pénétrer dans les locaux consulaires en cas de délit.

23. M. SPACIL (Tchécoslovaquie) fait remarquer que l'argument principal des délégations qui ont présenté des amendements d'un caractère restrictif est que les fonctions des missions consulaires et des missions diplomatiques sont essentiellement différentes. C'est incontestable, mais ces deux catégories de missions ont un élément commun, à savoir que l'agent consulaire et l'agent diplomatique représentent l'un et l'autre leur Etat; les immunités et privilèges dont ils jouissent reposent sur ce fait. Il est donc illogique de soutenir que le consul ne devrait pas bénéficier du même degré d'inviolabilité que l'agent diplomatique. Comme il faut bien admettre que l'octroi de ces immunités empiète dans une certaine mesure sur la souveraineté de l'Etat de résidence, il est illogique de les accorder d'une main

et de les limiter de l'autre. En conséquence, la délégation tchécoslovaque ne pourra accepter aucun amendement tendant à limiter l'inviolabilité.

24. Il semble que les membres de la Commission soient d'une façon générale d'accord pour que l'autorisation de pénétrer dans les locaux consulaires puisse être donnée par une personne désignée par le chef de poste. Il y a tout lieu de croire qu'un fonctionnaire se trouvant sur les lieux représente le chef de poste et la délégation tchécoslovaque peut donc accepter l'addition proposée à cet effet. En ce qui concerne les autres mesures d'exception qui ont été proposées, il importe de se placer d'un point de vue réaliste. Il y a toujours, parmi les membres du consulat qui sont de service, quelqu'un qui est en mesure d'entrer en contact avec un fonctionnaire muni de pouvoirs. L'argument selon lequel il pourrait être impossible de trouver un fonctionnaire investi d'une autorité n'est donc pas valable. Il faut s'efforcer, en élaborant la Convention, de prévenir d'éventuels motifs de provocation de la part de l'Etat de résidence, ce qui pourrait être le cas si l'on introduisait des clauses d'exception comme celles qui sont proposées. Le cas des locaux consulaires situés dans un grand immeuble présente un caractère particulier et il y a lieu de croire que le chef de poste, compte tenu de ses obligations envers les autres locataires, pourrait donner d'une façon générale son assentiment à l'accès des locaux dans des circonstances particulières.

25. L'amendement du Japon rejoint le point de vue de la délégation tchécoslovaque qui peut donc l'accepter. Il en va de même pour l'amendement de l'Autriche. M. Spacil s'associe également au point de vue du Président concernant le droit d'asile et déclare, en terminant, que sa délégation attache une grande importance à l'article en discussion et ne pourra en aucun cas accepter qu'une restriction soit apportée à l'inviolabilité des locaux consulaires. Il votera par conséquent pour le paragraphe 1 du projet original.

26. M. SICOTTE (Canada) constate que la discussion sur le paragraphe 1 de l'article 30 est centrée sur la nécessité de délimiter d'une façon précise l'application du principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. Le Canada accepte ce principe mais il reconnaît également qu'il peut y avoir des circonstances exceptionnelles dans lesquelles l'exercice de la responsabilité du pays de résidence touchant la protection des personnes et des biens nécessite des mesures particulières. L'absence de mesures pour combattre un incendie, par exemple, dans une mission occupant une partie d'un grand immeuble au centre d'une ville, pourrait avoir de graves conséquences en provoquant la mort de personnes et la perte de biens.

27. La Commission du droit international et d'autres organes se sont efforcés de résoudre la difficulté en précisant l'application du principe en cas de danger public. M. Sicotte insiste auprès de la Commission pour qu'elle accepte l'idée qu'en cas de danger public exceptionnel l'Etat de résidence ne doit pas être empêché de prendre les mesures indispensables; c'est dans cet esprit qu'il appuie l'amendement des Etats-Unis. Il doit être bien

entendu que les consulats ne mettront pas obstacle à des mesures justifiées en cas de danger public véritable.

28. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) appuie l'amendement des Etats-Unis d'Amérique parce qu'il repose sur des principes solides et se trouve en conformité avec la pratique du droit national et international. Il propose toutefois, à titre de sous-amendement, d'ajouter à la fin du premier paragraphe de l'amendement des Etats-Unis le membre de phrase suivant qui se trouve à la fin du paragraphe 1 de l'amendement du Royaume-Uni : « ou s'il y existe des motifs raisonnables de penser qu'une infraction portant atteinte violente à des personnes ou à des biens va être commise, est commise ou a été commise dans ces locaux ». Les locaux consulaires doivent être pleinement protégés par l'Etat de résidence et la police doit avoir le droit de procéder, si nécessaire, à des arrestations même dans les locaux consulaires. M. Jestaedt estime également que l'expression « locaux consulaires » qui figure dans le projet de la Commission du droit international est préférable à l'expression « locaux servant exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires », que l'on trouve dans le projet des Etats-Unis, car cette dernière expression risque de soulever des difficultés d'interprétation. Il appuie l'amendement de l'Autriche et il appuie particulièrement l'amendement de l'Espagne.

29. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique) accepte l'amendement proposé par le représentant de la République fédérale d'Allemagne.

30. M. DAS GUPTA (Inde) constate que les amendements proposés au paragraphe 1 soulèvent deux questions : celle de la limitation de l'inviolabilité des consulats et celle du droit d'asile. Il est généralement admis que le principe de l'inviolabilité s'applique en réalité aux archives consulaires et que l'inviolabilité des locaux en est le corollaire. A cet égard, il semble qu'il n'y ait guère de différence entre les locaux consulaires et les locaux utilisés par des missions diplomatiques puisque les uns et les autres sont des locaux dans lesquels des missions étrangères exercent leurs fonctions. Il est vrai que les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires présentent des différences, mais il arrive aussi parfois qu'elles se recouvrent : les diplomates sont souvent appelés à s'acquitter de tâches consulaires et l'inverse est également vrai. Il en résulte donc que l'inviolabilité des archives ou de la correspondance consulaires est aussi importante que celle des archives et de la correspondance diplomatiques. Il importe non seulement que la convention que l'on se propose d'établir contienne la notion traditionnelle de l'immunité, mais également qu'elle reflète l'évolution récente du droit. En 1898 déjà, l'Institut du droit international reconnaissait l'inviolabilité des locaux consulaires; or les immunités consulaires ont été fort élargies depuis lors et continueront sans aucun doute de l'être. Il est exact que si l'Etat de résidence a l'obligation d'assurer une protection suffisante aux locaux consulaires, il ne doit pas être empêché de prendre les mesures appropriées en des cas tels que l'incendie. Le représentant de la Tchécoslovaquie a toutefois très justement signalé la possibilité d'abus ou de provocations. M. Das Gupta

pense par conséquent que le paragraphe 1 tel qu'il a été rédigé par la Commission du droit international est satisfaisant. Toutefois, il serait prêt à accepter l'amendement des Etats-Unis d'Amérique s'il pouvait être adopté comme adjonction sans qu'on ait à craindre qu'il donne lieu à des abus.

31. Il n'y a pas lieu de discuter maintenant la seconde question, celle du droit d'asile. La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques n'en parle pas, et une disposition interdisant aux consulats d'accorder le droit d'asile pourrait laisser entendre que les missions diplomatiques peuvent le faire. Mieux vaut ne rien dire à ce sujet.

32. M. HEUMAN (France) s'étonne que l'un des principaux arguments invoqués dans la discussion repose sur l'hypothèse que la Commission du droit international aurait mis les droits consulaires sur le même pied que les droits diplomatiques. C'est inexact, car bien que le projet d'article 30 ressemble superficiellement à l'article 22 de la Convention de Vienne il existe entre les deux textes une différence fondamentale. Selon les définitions pertinentes, les locaux diplomatiques comprennent la résidence du chef de mission, tandis que les locaux consulaires sont ceux qui sont utilisés aux fins du consulat. De plus, le diplomate bénéficie d'une inviolabilité personnelle totale, tandis qu'en vertu du projet d'article 41 un consul peut être arrêté. Il existe en fait un rapport étroit entre les projets d'articles 30 et 41, car si la résidence du consul était inviolable, comment pourrait-il être arrêté ?

33. La Commission du droit international a été logique et précise : le consul ne doit bénéficier que d'une inviolabilité partielle. M. Heuman espère par conséquent que le paragraphe 1 sera conservé quant au fond tel qu'il est actuellement rédigé, mais il se déclare disposé à accepter des améliorations telles que celles qui résulteraient de l'amendement de l'Autriche et de la première partie de l'amendement des Etats-Unis concernant la définition des locaux consulaires et la mention d'une personne désignée par le chef de poste. Les amendements concernant l'accès des locaux consulaires en cas d'incendie ou d'autre sinistre paraissent sans valeur puisque le fait d'établir un consulat dans un grand immeuble occupé par d'autres bureaux entraîne l'acceptation tacite d'une inviolabilité limitée.

34. M. Heuman souscrit à la sage décision qu'a prise le Président selon laquelle la Commission n'a pas à connaître de la question du droit d'asile.

35. M. EVANS (Royaume-Uni) se déclare satisfait de constater que la Grèce, le Japon et la Nigéria ont proposé des amendements semblables à l'amendement du Royaume-Uni au paragraphe 1. Il espère qu'il sera possible d'élaborer un texte commun.

36. A son avis, le projet de la Commission du droit international va beaucoup plus loin que le droit et la pratique internationaux en vigueur, car il semble avoir pour objet d'assimiler le statut des consulats à celui des missions diplomatiques; en fait, la rédaction du paragraphe 1 est identique à celle du paragraphe 1 de

l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Or on n'a jamais considéré, d'après le droit et la pratique internationaux, que les consuls et les consulats eussent le même statut, la même immunité et la même inviolabilité que les diplomates et les missions diplomatiques. La réponse à l'observation faite par le représentant de l'Inde est donnée au paragraphe 1 de l'article 17 qui stipule qu'un chef de poste consulaire peut être autorisé à accomplir des actes diplomatiques dans un Etat où il n'existe pas de mission diplomatique de l'Etat d'envoi; en outre, le paragraphe 6 du commentaire de la Commission du droit international précise que « l'accomplissement d'actes diplomatiques, même s'il est répété, n'affecte point la condition juridique du chef de poste consulaire et ne lui confère aucun droit aux privilèges et immunités diplomatiques ». Le même principe doit s'appliquer à l'inviolabilité des locaux, et toute proposition tendant à assimiler les consuls et les consulats aux diplomates et aux locaux diplomatiques doit être envisagée avec la plus grande prudence. Il ne faut jamais perdre de vue qu'une convention n'aurait guère d'intérêt si elle n'était largement acceptée et ratifiée, et l'octroi de nouveaux privilèges et de nouvelles immunités en faveur des fonctionnaires consulaires et des locaux consulaires risquerait de réduire considérablement les chances de ratification. L'immunité de juridiction et l'inviolabilité sont des choses de grande importance, car les gouvernements voient avec beaucoup d'inquiétude l'extension de ces privilèges et, s'ils n'ont pas l'assurance que les privilèges et immunités prévus dans la Convention sont fondés sur le droit et la pratique en vigueur, ou sont nécessaires pour l'accomplissement des fonctions, il serait difficile de les persuader de ratifier la Convention.

37. Certes, une convention détaillée sur les relations consulaires ne doit pas se borner à codifier le droit et la pratique internationaux en vigueur, qui sont beaucoup moins développés dans le domaine consulaire que dans le domaine diplomatique. La Commission du droit international a pensé à juste titre qu'il était nécessaire, en conséquence, d'y faire figurer certaines dispositions de nature à assurer le développement progressif du droit international. Toute proposition tendant à édicter de nouvelles règles doit cependant être examinée avec beaucoup d'esprit critique et de prudence, afin d'assurer à la Convention l'acceptation la plus large.

38. D'après le droit et la pratique internationaux en vigueur, les locaux consulaires ont une inviolabilité très limitée, mais on a pratiquement mis en œuvre le principe inscrit à l'article 40 (Protection spéciale et respect dus au fonctionnaire consulaire) en prévoyant que les autorités locales ou les agents de l'Etat de résidence ne peuvent pénétrer dans les locaux consulaires qu'avec l'autorisation du ministre des affaires étrangères de l'Etat de résidence, qui peut s'assurer que le droit d'y pénétrer pour le maintien de l'ordre, n'est exercé qu'en tenant dûment compte des intérêts légitimes de l'Etat d'envoi. Telle est la mesure dans laquelle le droit international et la pratique ont reconnu jusqu'à présent l'inviolabilité des locaux consulaires, et il est clair que le projet de paragraphe 1 de la Commission du droit international va beaucoup plus loin.

39. La première partie de l'amendement du Royaume-Uni au paragraphe 1 a pour objet d'assurer que lorsqu'un consulat occupe un bâtiment utilisé à d'autres fins ou lorsque les bureaux consulaires sont également utilisés à d'autres fins, l'inviolabilité ne soit accordée qu'aux locaux ou aux parties de locaux qui sont utilisés exclusivement aux fins de l'activité du consulat. On pourrait obtenir le même résultat en modifiant la définition des locaux consulaires qui est donnée à l'article premier. M. Evans accepterait l'une ou l'autre de ces deux méthodes.

40. La deuxième phrase de l'amendement du Royaume-Uni au paragraphe 1 a pour buts, en premier lieu, d'énoncer le principe d'une inviolabilité limitée des locaux consulaires, tel que le Royaume-Uni le conçoit, et, en deuxième lieu, de prévoir le droit, pour les autorités locales, de pénétrer dans ces locaux en certaines circonstances qui ont été pleinement exposées par d'autres représentants.

41. L'amendement du Royaume-Uni propose aussi l'adjonction de deux paragraphes nouveaux. Le paragraphe 4 contient une disposition destinée à sauvegarder les droits privés. Le paragraphe 5 concerne la question de l'asile. M. Evans n'ignore pas la décision relative au droit d'asile prise par la Conférence de Vienne de 1961, mais il rappelle que la Cour internationale de Justice a reconnu un droit d'asile limité dans les locaux diplomatiques en vertu du droit international. Il n'a pas connaissance qu'un tel droit soit reconnu en ce qui concerne les locaux consulaires, et il estime que la Convention doit bien préciser quelle est la situation à ce sujet.

42. M. NWOGU (Nigéria) dit que l'amendement de sa délégation (L.27) au paragraphe 1 est fondé sur trois considérations. La première est le souci de permettre à l'Etat de résidence de remplir son obligation de protéger les locaux consulaires, en vertu du paragraphe 2, en lui accordant un droit limité de pénétrer dans les locaux. La disposition prévoyant qu'il est permis de pénétrer dans les locaux avec le consentement du ministre ou secrétaire d'Etat des affaires étrangères constitue une garantie contre l'abus de ce droit. On a signalé au cours des discussions qu'il n'y avait pas de clause analogue dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais les missions diplomatiques qui sont souvent situées loin des centres administratifs des Etats de résidence et qui ont un personnel nombreux peuvent se protéger plus facilement que les consulats qui n'ont habituellement qu'un personnel très restreint. Le paragraphe additionnel proposé relatif à l'inviolabilité des archives consulaires constitue une autre garantie. M. Nwogu serait heureux de s'entretenir avec les représentants de la Grèce, du Japon, du Royaume-Uni et des Etats-Unis en vue de l'élaboration d'un texte commun.

44. M. DE CASTRO (Philippines) dit qu'en droit international le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires n'est pas un principe absolu. Pour des raisons pratiques, il est soumis à certaines exceptions, comme l'a expliqué clairement le représentant du Royaume-Uni. Ce qui importe, de l'avis de sa délégation, c'est que les exceptions aient un caractère pratique. Il est en faveur

de la proposition relative au consentement présumé en cas d'incendie ou de délit. En tout cas, l'inviolabilité des locaux se trouve limitée par le fait que le principe de l'extra-territorialité n'est plus reconnu. Il ne peut cependant approuver les propositions permettant l'entrée dans les locaux consulaires en exécution d'un mandat ou d'une autorisation judiciaire, ce qui ne constitue pas un cas d'urgence; dans ce cas en effet, il est possible d'obtenir le consentement du chef de poste ou de résoudre le problème par la voie diplomatique.

M. De Castro appuie les amendements proposés par l'Autriche, l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique, ainsi que l'amendement du Royaume-Uni et est d'avis, lui aussi, qu'il serait bon de les fusionner avec des amendements analogues présentés par d'autres pays.

La séance est levée à 12 h. 55.

SEPTIÈME SÉANCE

Vendredi 8 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 30 (Inviolabilité des locaux consulaires) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 30 et des amendements y relatifs¹, et annonce qu'il a demandé à M. Žourek, qui était le rapporteur spécial de la Commission du droit international pour le projet d'articles relatifs aux relations consulaires, d'exposer à la Commission les conditions dans lesquelles la Commission du droit international a été amenée à proposer à la Conférence le texte de l'article 30.

2. Prenant la parole sur l'invitation du Président M. ŽOUREK (Expert) explique que la Commission du droit international, lorsqu'elle a rédigé le projet d'article 30, a dû tenir compte des rapports étroits qui existent entre les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires. Sur plus d'un point, elle a conclu que le consul ou le consulat doivent, pour pouvoir exercer leurs fonctions, bénéficier des mêmes privilèges et immunités que les agents diplomatiques. Elle s'est demandée s'il fallait apporter des restrictions à l'inviolabilité des locaux consulaires et la majorité des membres a répondu par la négative. La Commission du droit international a ensuite examiné la pratique des Etats, c'est-à-dire les conventions qui ont été conclues en la matière, comme la Convention relative aux agents consulaires signée à La Havane en 1928 qui, selon les dispositions de son article 18, n'admet pas d'exceptions à la règle de l'inviolabilité.

¹ Pour la liste des amendements présentés à l'article 30, voir le compte rendu de la 6^e séance, note en bas de page sous le paragraphe 1.

abilité. Certains membres de la Commission ont fait valoir que des accords récents admettaient certaines exceptions, par exemple pour l'exécution d'un jugement. Mais la Commission a voulu tenir compte des intérêts de l'Etat d'envoi, d'une part, et de ceux de l'Etat de résidence, d'autre part. A son avis, les risques d'abus les plus graves pourraient provenir de l'Etat de résidence qui dispose de moyens matériels plus directs que l'Etat d'envoi. L'article 55 du projet d'articles, en ses paragraphes 2 et 3, assure des garanties à l'Etat de résidence et définit les locaux qui n'ont pas la qualité de locaux consulaires².

3. Lorsque la Commission du droit international a examiné les observations présentées par les gouvernements, elle avait déjà eu communication des résultats de la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques et elle a estimé nécessaire de maintenir le principe de l'inviolabilité en faveur des consuls, dont les besoins sont les mêmes que ceux des agents diplomatiques. S'agissant des archives et des documents personnels, elle n'a pas voulu susciter des contestations en établissant une distinction. Les règles prévues ne s'appliquent cependant qu'aux consuls de carrière et non aux consuls honoraires ou aux consuls qui exercent une activité lucrative annexe.

4. M. AJA ESPIL (Argentine) estime que le projet d'article et l'amendement des Etats-Unis (L.2) sont très voisins. Il présente un sous-amendement à la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'amendement des Etats-Unis, aux termes duquel serait ajouté, après le mot « consentement », le mot « exprès », afin de bien marquer que si les agents de l'Etat de résidence sont amenés à pénétrer dans les locaux consulaires, ils ne le font qu'avec le consentement préalable du chef de poste. Sous cette réserve, la délégation argentine est disposée à voter pour l'amendement des Etats-Unis.

5. M. SALLEH bin ABAS (Fédération de Malaisie) se déclare favorable au principe de l'inviolabilité à condition que cette inviolabilité ait un caractère relatif. Il est nécessaire que les agents de l'Etat de résidence puissent pénétrer dans les locaux consulaires dans des cas d'urgence ou de force majeure.

6. M. KONSTANTINOV (Bulgarie) considère qu'il ne peut être question d'assigner des limites au principe de l'inviolabilité et c'est pour cette raison que sa délégation ne pourra se prononcer en faveur des amendements des Etats-Unis (L.2), de la Grèce (L.59), de la Nigéria (L.27) et du Japon (L.46). Si l'on veut respecter les droits de l'Etat de résidence, il semble que le paragraphe 2 de l'article 55 du projet offre toutes les garanties*. Le droit international a atteint un tel degré d'évolution qu'on susciterait des malentendus sérieux si l'on voulait revenir en arrière, et que l'on contredirait les principes définis dans la Convention de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques de 1961. La

² Pour la discussion sur cette question à la Commission du droit international, voir les comptes rendus des 530^e, 545^e et 571^e séances (douzième session) et celui de la 595^e séance (treizième session).

* En ce sens, les amendements de l'Autriche (L.26) et de l'Espagne (L.24) sont acceptables pour sa délégation.