

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.2/SR.7

7^{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)

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.

délégation bulgare estime que l'article 30 constitue la meilleure solution de compromis et elle est disposée à le voter.

7. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur un nouvel amendement au paragraphe 1 (A/CONF.25/C.2/L.71) présenté conjointement par les délégations de la Grèce, du Japon, de la Nigéria et du Royaume-Uni.

8. M. DRAKE (Afrique du Sud) dit qu'il y avait en effet peu de différences entre les amendements présentés par les délégations de la Nigéria, du Japon, de la Grèce et du Royaume-Uni. Les États-Unis, d'autre part, ont présenté un amendement qui limite l'inviolabilité aux locaux servant exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires. L'amendement du Royaume-Uni allait dans le même sens. La délégation de l'Afrique du Sud appuiera le texte commun de la Grèce, du Japon, de la Nigéria et du Royaume-Uni, car le projet présenté par la Commission du droit international lui paraît donner au principe de l'inviolabilité un champ d'application trop étendu.

9. M. ROSZAK (Pologne) constate que les amendements des États-Unis (L.2) et du Royaume-Uni (L.29) limitent le principe de l'inviolabilité. On peut se demander quelle autorité décidera quels sont les locaux qui sont affectés à l'exercice des fonctions consulaires et ceux qui ne le sont pas. Les pays socialistes respectent unanimement le principe de l'inviolabilité et la Pologne a conclu avec la Belgique un accord qui laisse au chef de poste le soin de décider lui-même si, pour une raison quelconque — incendie ou cambriolage par exemple — les agents de l'État de résidence peuvent pénétrer dans les locaux. En définitive, la délégation polonaise se prononcera en faveur du projet d'article 30 de la Commission du droit international, et accepterait éventuellement les amendements de l'Espagne (L.24) et de l'Autriche (L.26).

10. M. RODRIGUEZ (Cuba) veut s'en tenir au projet d'article 30 sous sa forme actuelle et s'opposera à tout amendement qui porterait atteinte au principe de l'inviolabilité. Ce principe était déjà admis à la fin du siècle dernier et la Conférence ne doit pas revenir en arrière. D'autre part, les cas de force majeure ne peuvent en aucune façon autoriser certains actes arbitraires de la part de l'État de résidence.

11. M. ADDAI (Ghana) est favorable à l'adoption du paragraphe 1 du projet d'article 30 de la Commission du droit international et accepterait également l'amendement de l'Autriche (L.26) qui présente un certain intérêt pratique.

12. M. VRANKEN (Belgique) rappelle que la doctrine et la jurisprudence de nombreux pays admettent le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. Il fait observer que l'article 30 ne vise que les locaux et que c'est l'article 41 qui traite du cas des agents consulaires. S'il existe quelques doutes quant à la définition des locaux consulaires, il appartiendra au Comité de rédaction d'améliorer le texte. S'agissant des cas de force majeure, qui constituent des exceptions, c'est au bon sens de les régler et non au droit. On ne peut donc invoquer de telles exceptions pour apporter des limites au principe de l'inviolabilité. La délégation belge ne pourra voter

l'amendement de l'Espagne (L.24) qui étendrait à la résidence du chef de poste consulaire le bénéfice de l'inviolabilité, mais elle serait favorable à l'amendement de l'Autriche (L.26),

13. M. AMLIE (Norvège) dit que le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires doit être énoncé sans aucune restriction. Cela ne veut pas dire que l'État de résidence ne pourra pas intervenir en cas de force majeure, mais des situations de ce genre doivent être réglées selon le bon sens. La loi ne peut les prévoir. Si l'on ne fait pas preuve de bonne volonté et de courtoisie élémentaire dans des situations particulières, il est certain qu'on se heurtera à toutes sortes de difficultés, quelles que soient les dispositions de la Convention. La Convention sur les relations diplomatiques ne renferme aucune réserve du genre de celles qui sont proposées. Cela ne signifie pas cependant qu'une mission diplomatique soit libre de menacer d'incendie ou autrement la sécurité de la zone dans laquelle elle est située. L'absence d'une telle clause signifie simplement que la Conférence sur les relations et immunités diplomatiques n'a pas jugé opportun d'insérer de telles réserves dans le texte de la Convention elle-même. M. Amlie ne sera pas en mesure de voter pour un texte, quel qu'il soit, comportant des réserves au principe de l'inviolabilité des locaux consulaires.

14. M. SCHRØDER (Danemark) convient qu'il est indispensable d'assurer une protection aussi large que possible aux consuls pour leur permettre d'exercer leurs fonctions, mais il pense que l'exception de force majeure ne porte pas atteinte au principe de l'inviolabilité.

15. M. PÉREZ HERNÁNDEZ (Espagne) précise que sa délégation n'entend nullement assimiler les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires mais elle veut faciliter aux consuls l'exercice de leurs fonctions. Les attributions des consuls se sont étendues largement depuis quelques années et leur rôle n'est pas uniquement commercial, car ils doivent assurer la protection de leurs ressortissants, représentants commerciaux, travailleurs émigrés par exemple et des sociétés et organismes économiques qui se trouvent sur le territoire de l'État de résidence. De plus en plus, les États renoncent à une partie de leur souveraineté pour s'intégrer dans des groupements économiques plus vastes et l'on ne peut prétendre que l'inviolabilité de la résidence du chef de poste consulaire (L.24) constituerait une atteinte grave aux droits de l'État de résidence.

16. M. NASCIMENTO E SILVA (Brésil) remercie le Président d'avoir invité M. Žourek à prendre la parole devant la Commission, ce qui a permis de dissiper certains doutes qui subsistaient quant au texte établi par la Commission du droit international pour l'article 30. Après avoir examiné divers amendements, il lui semble qu'ils constituent une innovation par rapport aux conventions antérieures. En effet, l'article 18 de la Convention de La Havane de 1928, ratifiée par 13 pays, reconnaissait déjà l'inviolabilité des locaux consulaires.

17. Il serait préférable de maintenir l'article 30 sous sa forme actuelle, en acceptant à la rigueur des amende-

ments qui ne portent pas sur le fond, comme celui de l'Autriche (L.26). Dans l'amendement du Royaume-Uni (L.29) comme dans celui des Etats-Unis (L.2) figure le terme « exclusivement »; la délégation brésilienne a présenté un amendement semblable à l'article premier au Comité de rédaction, qui pourrait trancher cette question.

18. Quant aux cas de « force majeure », on ne peut les réglementer par un texte. En cas d'incendie survenant un jour férié, par exemple, lorsque les locaux consulaires sont déserts, on peut présumer que le consentement de pénétrer dans les locaux est accordé; il s'agit là d'une question de bon sens. Si l'on admet toutes sortes de restrictions, on aboutira en définitive à deux Conventions (celle de 1961 et celle de 1963) qui seront en contradiction. On pourrait arriver à ceci qu'en cas d'incendie les agents de l'Etat de résidence auraient le droit de pénétrer dans les locaux d'une ambassade mais non dans ceux d'un consulat.

19. Enfin, le droit d'asile dans les missions diplomatiques a été reconnu par les pays d'Amérique latine dans diverses conventions, mais un consulat n'est pas autorisé à donner asile. Il craint qu'en introduisant la notion du droit d'asile, on n'aille au-devant de graves difficultés.

20. M. SAYED MOHAMMED HOSNI (Koweït) estime que la Conférence doit se préoccuper de l'inviolabilité des locaux consulaires et non des restrictions à apporter au principe de l'inviolabilité. Il estime, comme le représentant du Royaume-Uni, que le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires est loin d'être reconnu dans la pratique par de nombreux Etats. Il insiste pour que la phrase « les locaux consulaires sont inviolables » soit maintenue. Sa délégation préfère en effet que le principe soit clairement énoncé, car toute réserve sur ce point équivaldrait non seulement à restreindre le principe, mais bien à l'annuler complètement. Il souligne que les délégations de Cuba, de la Belgique, de la Norvège et du Brésil ont appuyé énergiquement ce principe et que ce serait revenir en arrière que d'instituer des restrictions à l'inviolabilité. Selon lui, les questions soulevées par l'amendement des Etats-Unis (L.2) doivent être réglées par le Comité de rédaction. Il n'est pas d'avis d'insérer une clause autorisant l'accès des locaux consulaires en cas d'urgence, et pense lui aussi qu'il s'agit là d'une question de bon sens.

21. M. MORGAN (Libéria) tient à souligner qu'il lui paraît normal qu'on ait accès aux locaux consulaires en cas de force majeure. Il préférerait donc voir maintenir le texte de la Commission du droit international.

22. M. MARESCA (Italie) pense que le principe de l'inviolabilité concerne essentiellement les archives et qu'on irait trop loin en prévoyant une inviolabilité absolue. Il ne croit pas qu'on puisse, d'un point de vue juridique, assimiler complètement les fonctionnaires consulaires aux diplomates. Quoi qu'il en soit, le texte initial lui paraît offrir une utile base de travail.

23. M. DAS GUPTA (Inde) pense que le texte de la Commission du droit international contient des dispositions suffisamment équilibrées qui auraient dû être acceptables pour tous. Le paragraphe 6 du commentaire relatif à l'article 17 est très clair : « 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. » Il y a donc bien une différence entre les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires. La Commission du droit international était donc parfaitement justifiée à aller aussi loin que possible dans son texte concernant l'inviolabilité. Comme le représentant de l'Italie l'a souligné, il s'agit en fait de l'inviolabilité des archives, ce qui implique l'inviolabilité des locaux consulaires. Sur la question des cas de force majeure, M. Das Gupta pense, comme le représentant de la Norvège, que l'accès aux bâtiments est plus ou moins implicitement autorisé dans tous les cas de ce genre. En raison de la nature de leurs fonctions, comme l'a fait remarquer le représentant de la France, les fonctionnaires consulaires ne peuvent, comme les diplomates, prétendre à l'inviolabilité. D'ailleurs, la Commission du droit international avait déjà établi une différence puisque la première phrase de son texte stipule que les locaux consulaires sont inviolables (en anglais: *shall be*), alors que la deuxième phrase prévoit qu'« il n'est pas permis » aux agents de l'Etat de résidence d'y pénétrer (en anglais: *may not enter them*). Il semble opportun de conserver le texte original de la Commission du droit international.

24. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche) précise que sa délégation, comme celles de la Norvège, du Brésil et d'autres pays, est d'avis que l'inviolabilité est indispensable. Pour les cas d'urgence qu'on a envisagés, la question ne se pose pas en Autriche, car les services d'incendie et les ambulances ne dépendent pas de l'Etat. Il ne faut pas insérer dans le texte une clause restreignant le principe de l'inviolabilité.

25. M. HEUMAN (France) pense qu'il y a quatre solutions. La Commission peut adopter le principe de l'inviolabilité absolue et générale, s'appliquant donc aux locaux et à la résidence du chef de poste, c'est-à-dire qu'elle rejetterait l'amendement des quatre pays (L.71) et qu'elle adopterait le texte original avec l'amendement de l'Espagne (L.24), ce qui donnerait une formule semblable à celle de la Convention de Vienne de 1961 ou encore celle de la Convention de La Havane de 1928. Elle peut aussi accorder l'inviolabilité absolue mais partielle en ce sens que l'inviolabilité s'appliquerait aux locaux consulaires mais non à la résidence du consul, ce qui est la solution sage retenue par la Commission du droit international et en faveur de laquelle votera la délégation française; elle conserve alors l'article 30 tel qu'il a été rédigé par la Commission et y ajoute l'amendement de l'Autriche (L.26). Elle peut encore opter pour une inviolabilité générale mais relative en votant pour l'amendement des quatre pays (L.71) et pour l'amendement de l'Espagne (L.24), ce qui est une formule moins noble. Ou enfin, si elle vote pour l'amendement des quatre pays (L.71), elle accorde une inviolabilité qui n'est ni absolue ni générale.

26. M. SRESHTHAPUTRA (Thaïlande) dit qu'à l'origine, sa délégation était disposée à accepter les amendements présentés séparément par les délégations de la Grèce, du Japon, de la Nigéria et du Royaume-Uni.

Toutefois, après avoir pris connaissance du texte de l'amendement commun (L.71) qui vient d'être distribué, il pense que sa délégation pourra difficilement approuver l'alinéa b) du paragraphe 2 dudit amendement. C'est pourquoi il se réserve le droit de revenir sur cette question ultérieurement.

27. M. NWOGU (Nigéria) dit que les auteurs de l'amendement des quatre pays (L.71) se sont efforcés de préciser certaines des conditions dans lesquelles l'accès des locaux peut être autorisé, mais il ne croit pas que l'on doive tellement redouter les possibilités d'abus.

28. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) présente une motion de clôture du débat.

Par 28 voix contre 24, avec 13 abstentions, la motion est rejetée.

29. M. SPYRIDAKIS (Grèce) déclare que pour faciliter les travaux de la Commission et permettre d'améliorer la rédaction de l'article 30 il s'est rallié à une formule de compromis et a accepté de se joindre aux auteurs de l'amendement des quatre pays (L.71) qui correspond en grande partie à sa manière de voir. Le seul point qui ne rencontre pas l'assentiment de son gouvernement est la protection étendue donnée aux missions consulaires par le paragraphe 1 du nouvel amendement. Il appuiera néanmoins cet amendement.

30. M. KHESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) propose que la discussion sur ce point soit reprise à la prochaine séance.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

HUITIÈME SÉANCE

Lundi 11 mars 1963, à 10 h. 50

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 30 (Inviolabilité des locaux consulaires) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 30 et des amendements qui s'y rapportent¹.

2. M. MÜNGER (Saint-Marin) déclare que sa délégation est d'avis de conserver le texte de l'article 30 proposé par la Commission du droit international en y incorporant toutefois l'amendement de l'Espagne (L.24), ce qui donnerait un énoncé semblable au texte corres-

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. Un nouvel amendement (A/CONF.25/C.2/L.71) a été présenté conjointement à la 7^e séance par la Grèce, le Japon, la Nigéria et le Royaume-Uni.

pondant de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961.

3. M. DE CASTRO (Philippines) désire présenter un sous-amendement verbal à l'amendement des quatre pays (L.71) afin de tenir compte d'une suggestion qui lui paraissait intéressante dans l'amendement des Etats-Unis (L.2). Il propose d'insérer à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'amendement (L.71) après les mots « du chef de poste consulaire », les mots « ou de la personne par lui désignée ».

4. Le paragraphe 4 de l'amendement des quatre puissances ne paraît pas nécessaire car on doit normalement s'attendre à ce que l'Etat d'envoi demande des explications par les voies diplomatiques s'il n'est pas convaincu du bien-fondé des motifs invoqués par l'Etat de résidence pour pénétrer dans les locaux consulaires.

5. M. VAZ PINTO (Portugal) dit que le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires n'est pas généralement admis par le droit coutumier qui reconnaît uniquement l'inviolabilité des archives. Si l'on adoptait ce principe, cela équivaldrait non plus à une codification du droit coutumier, mais bien à une dérogation. Il ne semble pas qu'il soit besoin de changer les règles existantes. D'autre part, on ne peut invoquer la Convention de 1961 à l'appui de ce principe. L'analogie n'est pas parfaite entre les services diplomatiques et les services consulaires, comme le montre le fait que l'Organisation des Nations Unies a jugé bon de faire élaborer deux conventions distinctes. Du point de vue pratique, si le paragraphe 1 du texte de la Commission du droit international était adopté, il risquerait de n'être pas accepté par un grand nombre de pays. En conséquence, M. Vaz Pinto ne peut approuver le paragraphe 1 du texte original et se prononce en faveur de l'amendement commun (L.71).

6. M. KHESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) estime que l'inviolabilité des locaux consulaires est le principe fondamental qui permet aux consuls d'exercer normalement leur fonctions. Or certains amendements qui ont été présentés tendraient à violer ce principe.

7. Examinant d'abord les amendements d'ordre juridique, notamment ceux du Royaume-Uni (L.21) et du Japon (L.46), il signale que la législation de nombreux pays pose le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires, principe d'ailleurs souvent confirmé dans les traités, comme l'a indiqué le représentant de Cuba. Ce principe est consigné dans tous les traités signés par l'Union soviétique aussi bien que dans l'article 18 de la Convention de La Havane du 20 février 1928, relative aux agents consulaires, et dans de multiples conventions bilatérales signées par les Etats-Unis, par exemple. Donc, dans la pratique, la majorité des Etats reconnaissent le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires et ce serait aller à l'encontre des multiples accords bilatéraux que de faire figurer dans la nouvelle Convention un article qui permettrait de violer ce principe. De nombreux Etats ne pourraient accepter une telle convention.

8. Passant ensuite à l'aspect pratique de la question M. Khlestov rappelle que les représentants du Brésil