

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.2/SR.8

8^{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)

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

et de la Norvège ont déjà démontré à la séance précédente que l'argument de force majeure n'était pas fondé et il mentionne l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, conclu en 1947 avec les Etats-Unis², qui accorde l'inviolabilité aux locaux qui abritent les missions accréditées auprès de l'Organisation. Il souligne l'aspect problématique des cas d'incendie envisagés, qui en fait ne se présentent pas souvent. Cet argument est artificiel.

9. Le paragraphe 2 de l'amendement commun paraît contraire au principe du respect de la souveraineté des Etats, principe qui a été consacré par la Charte des Nations Unies. L'amendement légaliserait la violation de toutes les immunités; à quoi bon, donc, parler d'inviolabilité! En outre, il semblerait illogique que l'inviolabilité, étendue à la résidence du personnel diplomatique, selon l'article 30 de la Convention de 1961, soit refusée aux locaux consulaires qui sont plus importants qu'une résidence. M. Khlestov pense que le texte initial de l'article 30 doit sauvegarder les intérêts des petits Etats, en particulier de ceux qui viennent d'obtenir leur indépendance. C'est pourquoi l'Union soviétique ne peut accepter l'amendement commun (L.71). Elle serait disposée à appuyer les amendements de l'Autriche (L.26) et de l'Espagne (L.24).

10. M. SRESHTHAPUTRA (Thaïlande) tient à préciser la position de sa délégation au sujet de l'amendement commun (L.71). En vertu de la Constitution de son pays, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif sont absolument séparés, et ce principe de séparation des pouvoirs ne peut être enfreint. Le Gouvernement thaïlandais a fait savoir, à diverses occasions, qu'il estimait souhaitable d'uniformiser les lois et les pratiques en vigueur dans le domaine consulaire, afin qu'elles s'appliquent à tous les Etats, quelle que soit leur puissance et leur degré de développement. Il serait donc difficile pour son gouvernement d'accepter l'alinéa b) du paragraphe 2 qui prévoit l'intervention conjointe de l'autorité judiciaire et du pouvoir exécutif, car le pouvoir exécutif n'a rien à voir avec le pouvoir judiciaire. Si cet alinéa était adopté, son pays ne serait peut-être pas en mesure de ratifier la Convention. D'ailleurs, la procédure envisagée pour obtenir l'autorisation de pénétrer dans les locaux consulaires serait probablement longue et risquerait en fin de compte d'être sans objet par suite d'éventuelles modifications, dans l'intervalle, de la situation qui justifiait l'entrée des autorités de l'Etat de résidence dans les locaux consulaires. M. Sreshthaputra propose donc de supprimer, à l'alinéa b) du paragraphe 2, les mots « en vertu d'une sommation de l'autorité judiciaire compétente et ». Il propose également de supprimer le paragraphe 4, qui lui paraît inutile.

11. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique) croit voir deux tendances se dessiner parmi les représentants. Certains, comme le représentant de la Norvège voudraient voir maintenir le texte de la Commission du droit international, c'est-à-dire, affirmer le principe de

l'inviolabilité sans aucune restriction; d'autres veulent énumérer certaines exceptions. Le point de vue de la délégation des Etats-Unis se situe entre ces deux extrêmes.

12. Le représentant des Etats-Unis rappelle que depuis le moment où il a présenté son amendement (L.2) l'Allemagne (6^e séance, par. 28), et l'Argentine (7^e séance, par. 4) y ont proposé de légères modifications qui ont paru acceptables à sa délégation.

13. Quant à l'amendement commun (L.71), la délégation des Etats-Unis est d'avis de ne pas admettre d'autres restrictions au principe de l'inviolabilité, ce qui rendrait le texte inacceptable pour de nombreux pays.

14. En résumé, l'amendement des Etats-Unis, dans le texte modifié par l'Allemagne et l'Argentine, énonce avec précision et concision une pratique normalement reconnue qui semble se rapprocher des points de vue exprimés par les représentants de la Norvège et de l'Union soviétique, entre autres, et qui est compatible avec le texte établi par la Commission du droit international puisqu'il mentionne l'inviolabilité. Cet amendement devrait en outre donner satisfaction aux représentants de la Norvège, de la Tchécoslovaquie et de l'Union soviétique qui ont reconnu qu'en cas d'incendie le consentement de pénétrer dans les locaux consulaires est présumé. Enfin, il devrait paraître acceptable aux Gouvernements de bien des pays puisqu'il confirme les usages en vigueur.

15. M. ANGHEL (Roumanie) dit que les quatre solutions envisagées par le représentant de la France traduisent deux tendances contradictoires: l'une tendant à garantir l'inviolabilité des locaux consulaires, l'autre à réduire ce privilège si important. Il estime que l'amendement commun introduirait tellement d'exceptions qu'il aboutirait à vider la règle de toute substance et à faire du principe de l'inviolabilité lui-même l'exception. Il serait très aisé pour les autorités de l'Etat de résidence de prétendre qu'un incendie s'est déclaré ou qu'une infraction a été commise dans les locaux consulaires. L'Etat de résidence pourrait toujours justifier de cette façon le fait d'avoir pénétré dans les locaux consulaires. Le texte de cet amendement ne donne aux consulats aucune garantie concernant l'inviolabilité des locaux, ni même des archives consulaires. M. Anghel partage l'opinion déjà exprimée par d'autres représentants selon laquelle cet amendement constituerait un pas en arrière en matière de relations consulaires. L'adopter serait aller à l'encontre du développement progressif du droit international dans le domaine des relations et immunités consulaires. La délégation roumaine souligne l'importance du principe de l'inviolabilité pour les bonnes relations consulaires et juge préférable de maintenir le texte original de l'article 30.

16. M. EVANS (Royaume-Uni) expose que l'amendement commun (L.71) remplace les amendements contenus dans les documents L.27, L.29, L.46 et L.59, dans la mesure où ils visaient le paragraphe 1 de l'article 30.

17. L'amendement commun ne modifie que le paragraphe 1 de l'amendement (L.27) présenté par la Nigéria, et non le paragraphe 2 qui concerne le droit d'asile et

² Accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, signé à Lake Success, le 26 juin 1947: Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11 p. 27.

le paragraphe 3 qui concerne l'inviolabilité des archives, principe depuis longtemps admis par la pratique internationale. D'ailleurs, l'inviolabilité des archives est expressément prévue à l'article 32 du projet d'articles de la Commission du droit international et le représentant du Royaume-Uni ne verrait pas d'objection à ce que la Commission inscrive ce principe à l'article 30.

18. Quant à l'amendement présenté par la délégation du Royaume-Uni (L.29), le texte des quatre puissances (L.71) n'en modifie là encore que le premier paragraphe. Il en est de même pour les amendements présentés par le Japon (L.46) et par la Grèce (L.59). Le paragraphe 1 de l'amendement commun (L.71) affirme le principe général de l'inviolabilité et le paragraphe 2 limite son application aux locaux utilisés exclusivement pour le travail du consulat. Le Comité de rédaction pourrait peut-être examiner s'il convient de transférer le mot « exclusivement » dans la définition des locaux consulaires donnée à l'article premier. L'alinéa b) du paragraphe 2 ne donne pas de pouvoir arbitraire aux agents de l'Etat de résidence, contrairement à ce que plusieurs délégations ont paru craindre. Il n'accorde le droit de pénétrer dans les locaux consulaires qu'en vertu d'un mandat de l'autorité judiciaire compétente et d'une autorisation du ministre des affaires étrangères ou d'un autre ministre convenu. Cette dernière disposition est reprise de la Convention de Vienne de 1961 (articles 13, 17 et 19). Au Royaume-Uni, il existe, outre le Ministre des affaires étrangères, un ministre chargé des relations avec le Commonwealth. Il est à noter que cette disposition ne s'appliquerait qu'après accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

19. Si les auteurs de l'amendement commun ont prévu au paragraphe 3 les cas de force majeure, c'est parce qu'ils ont voulu que cette exception soit inscrite dans la Convention en raison de son importance. Le paragraphe 4, repris de l'amendement présenté par la délégation de la Grèce (L.59) constitue une garantie pour l'Etat d'envoi, auquel l'Etat de résidence doit faire parvenir sans délai une explication écrite exposant les motifs de son acte.

20. La délégation du Royaume-Uni ne voit aucun inconvénient à ce que la Commission vote séparément sur chacun de ces différents paragraphes.

21. M. Evans pense que la proposition des quatre pays établit un équilibre satisfaisant entre les intérêts de l'Etat d'envoi et ceux de l'Etat de résidence. A son avis, le texte proposé pour l'article 30 par la Commission du droit international accorderait aux locaux consulaires une inviolabilité trop absolue. Il n'existe en droit international, aucune règle qui prévoie la même inviolabilité pour les locaux consulaires que pour les locaux diplomatiques. Le Royaume-Uni n'a conclu aucun accord bilatéral qui comporte une clause d'inviolabilité absolue pour les locaux consulaires. Si certains Etats voulaient insérer cette clause dans les accords bilatéraux, aucune disposition de la Convention ne leur interdirait.

22. Si l'on acceptait les vues du représentant de l'Union soviétique, on imposerait un système d'inviolabilité absolue à des pays qui y sont opposés. La Commission du droit international propose à l'article 30 une

innovation en matière de droit international et tend à conférer aux consulats le même statut qu'aux missions diplomatiques. M. Žourek et le représentant de la Hongrie ont estimé que pour l'exercice des fonctions consulaires l'inviolabilité absolue des locaux était indispensable, mais, de l'avis de M. Evans, l'Etat de résidence a le droit de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public et de sa sécurité. Si, par conséquent, la Conférence inscrivait dans le texte de la Convention le principe de l'inviolabilité complète et absolue des locaux consulaires, certains Etats hésiteraient à établir des relations consulaires.

23. Le représentant du Royaume-Uni considère que l'amendement commun (L.71) tient également compte des intérêts de l'Etat d'envoi et de ceux de l'Etat de résidence. Il recommande à la Commission de se prononcer en sa faveur.

24. M. SPACIL (Tchécoslovaquie) est partisan du maintien du texte de l'article 30 tel qu'il est proposé par la Commission du droit international. L'adoption de ce texte permettrait aux consuls d'exercer leurs fonctions dans les meilleures conditions. L'amendement commun, en autorisant les agents de l'Etat de résidence à pénétrer dans les locaux consulaires en vertu d'une sommation de l'autorité judiciaire et avec le consentement du Ministre des affaires étrangères, instituerait un régime différent de celui qui est appliqué aux locaux diplomatiques.

25. Les auteurs de l'amendement n'ont pas prévu le cas où les services du consulat sont installés dans un bâtiment diplomatique et bénéficient donc de l'inviolabilité totale. Le paragraphe 3 du même amendement, stipule que « Toutefois, le consentement du chef de poste consulaire peut être présumé acquis en cas d'incendie »; cette clause est inutile car aucune difficulté ne s'est jamais présentée en cas d'incendie ou d'autres sinistres. Si l'on voulait parer à toutes les éventualités, il faudrait aussi prévoir, par exemple, les cas de réparations urgentes et d'autres cas qui n'ont pas à être prévus dans une convention multilatérale. Il en est de même pour les infractions, qui constituent des cas d'espèces. L'Etat de résidence, si une infraction était commise ou risquait d'être commise dans les locaux consulaires, disposerait de moyens étendus pour faire respecter ses intérêts; il pourrait fermer le consulat, retirer l'exequatur, déclarer un membre du consulat *persona non grata*. Ce sont donc surtout les intérêts de l'Etat d'envoi qui doivent être protégés. Ces raisons ont déjà été invoquées à la Commission du droit international qui a finalement adopté le projet d'article 30. A la douzième session de la Commission (530^e séance) Sir Gerald Fitzmaurice a lui-même reconnu qu'il existait des arguments valables en faveur de l'inviolabilité absolue des locaux consulaires, car ils sont consacrés à l'exercice d'activités officielles étrangères comme les locaux des missions diplomatiques. Si l'on veut bien admettre que l'objet de la Convention est de poser des règles d'ordre général, on reconnaîtra que les cas d'espèces peuvent être résolus, au gré des Etats, par des accords bilatéraux. La délégation de la Tchécoslovaquie se prononce donc en faveur du texte de l'article 30 et s'oppose à l'amendement commun.

26. Le baron van BOETZELAER (Pays-Bas) ne pense pas que les exceptions de force majeure prévues dans l'amendement commun (L.71) et dans celui des Etats-Unis (L.2) puissent entraîner des abus de la part de l'Etat de résidence. Sa délégation serait disposée à voter pour la première de ces propositions, mais elle préférerait celle des Etats-Unis.

27. M. DONOWAKI (Japon) considère que les explications fournies par le représentant du Royaume-Uni sont tout à fait satisfaisantes. Il estime que l'inviolabilité ne peut être que relative. Les missions diplomatiques se distinguent des missions consulaires en ceci que ces dernières n'entreprennent pas des négociations diplomatiques avec le gouvernement central de l'Etat de résidence et qu'elles sont le plus souvent situées dans des villes de province de cet Etat. En étendant le bénéfice de l'inviolabilité absolue à tous les consulats, dont le nombre ne cesse de croître dans le monde, on placerait les autorités de l'Etat de résidence devant de lourdes responsabilités. Le représentant du Japon demande donc à la Commission de se prononcer pour l'amendement commun (L.71) parmi les auteurs duquel figure sa délégation.

28. M. NWOGU (Nigéria) fait observer que les consulats traitent avec des autorités régionales ou locales, subordonnées au gouvernement auprès duquel sont accréditées les missions diplomatiques. Les fonctions diplomatiques et consulaires ne peuvent donc pas être comparées. Pour l'exercice des fonctions consulaires, une certaine inviolabilité des locaux est indispensable et les garanties prévues dans l'amendement commun (L.71), dont la délégation de la Nigéria est signataire, sont suffisantes. Il convient aussi de souligner que l'article 32 prévoit l'inviolabilité absolue des archives et documents consulaires et que cette garantie est plus importante pour le bon exercice des fonctions consulaires que l'inviolabilité des locaux.

29. M. MARESCA (Italie) souligne également l'importance de l'article 32 aux termes duquel les archives et documents sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent. Peut-être pourrait-on faire figurer à l'article 30 une clause selon laquelle les autorités de l'Etat de résidence seraient dans l'obligation absolue de respecter les archives et documents si elles sont amenées, pour quelque raison que ce soit, à pénétrer dans les locaux consulaires.

30. M. LEVI (Yougoslavie) présente oralement un sous-amendement tendant à ajouter au début de l'amendement de l'Autriche (L.26) les mots « de la personne par lui désignée » et à ajouter après les mots : « chef de poste » au paragraphe 1 de l'article 30 les mots : « ou avec celui de la personne par lui désignée ». Les arguments avancés par les diverses délégations qui ont proposé des restrictions au principe de l'inviolabilité ne sont pas convaincants. S'agissant de l'inviolabilité des locaux, il n'y a pas lieu d'établir une distinction entre les bâtiments diplomatiques et les bâtiments consulaires.

31. M. SALLEH bin ABAS (Fédération de Malaisie) est d'avis que la convention doit protéger surtout les droits de l'Etat de résidence. L'inviolabilité ne peut être

accordée que dans la mesure nécessaire à l'exercice des fonctions consulaires. Le représentant de la Malaisie est favorable au paragraphe 1 et à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'amendement commun (L.71) mais il lui paraît difficile d'accepter l'alinéa b) du même paragraphe; il craint en effet qu'en autorisant les agents de l'Etat de résidence à pénétrer dans les locaux consulaires pour préserver l'ordre public, on ne donne prétexte à des abus de la part de l'Etat de résidence. Le paragraphe 3 est acceptable mais le représentant de la Malaisie se prononce contre le paragraphe 4. Quant à l'amendement des Etats-Unis (L.2), M. Salleh bin Abas est disposé à voter en faveur de son premier paragraphe. Il demande que la Commission vote par division sur ces divers amendements.

La séance est levée à 13 heures.

NEUVIÈME SÉANCE

Lundi 11 mars 1963, à 15 h. 25.

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.

2. M. OCHIRBAL (Mongolie) déclare que l'article 30 est l'un des articles les plus importants du projet de convention. De la longue discussion, il ressort que l'on reconnaît toute l'importance qui s'attache à l'inviolabilité des locaux consulaires et que de nombreuses délégations sont favorables à l'adoption du texte proposé pour le paragraphe 1 par la Commission du droit international. Les fonctions consulaires et les fonctions diplomatiques sont les mêmes pour l'essentiel et, le cas échéant, les différences seront indiquées dans d'autres articles. Mais ces différences elles-mêmes ne sauraient justifier que l'on distingue entre l'inviolabilité en matière consulaire et l'inviolabilité en matière diplomatique. D'autres articles, tels que l'article 40 (Protection spéciale et respect dus au fonctionnaire consulaire) consacrent l'immunité des fonctionnaires consulaires dans la mesure nécessaire à leurs fonctions. Il serait illogique de ne pas prévoir la même immunité pour les locaux consulaires.

3. Il n'existe aucune raison d'inscrire dans le texte une disposition relative au droit d'asile, ou encore à l'incendie ou autres sinistres. La tâche de la Conférence consiste à établir des principes et des droits de caractère

¹ Pour les amendements présentés à l'article 30, voir les comptes rendus des 6^e et 7^e séances (notes en bas de page sous le paragraphe 1).