

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

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

8^{ème} séance plénière

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)

pas supprimer le paragraphe 1, et d'ajouter les mots « de carrière » après les mots « fonctionnaires consulaires ».

43. M. KRISHNA RAO (Inde) se prononce contre la proposition du représentant du Congo (Léopoldville) et contre le vote par division sur l'article 22.

44. M. MARESCA (Italie) déclare que l'amendement proposé par le représentant du Congo (Léopoldville) n'est pas acceptable.

45. M. EVANS (Royaume-Uni) précise qu'il est indifférent à la délégation du Royaume-Uni que l'on maintienne ou supprime le paragraphe 1. Etant donné, néanmoins, que cette clause crée des difficultés en ce qui concerne les consuls honoraires, M. Evans considère la proposition du Congo (Léopoldville) comme un compromis très raisonnable. Les dispositions du chapitre III de la Convention et celles de l'article 69 donnent à l'Etat de résidence des garanties suffisantes en ce qui concerne les consuls honoraires.

46. M. KEVIN (Australie) estime qu'il faut équilibrer les articles 5 et 22 en consacrant, dans ce dernier, un principe de caractère général.

47. M. KRISHNA RAO (Inde) fait observer que, si l'on précise au paragraphe 1 qu'il s'agit de consuls de carrière, il faut modifier en conséquence les deux autres paragraphes. En effet, le consentement exprès de l'Etat de résidence concerne aussi bien les consuls de carrière que les consuls honoraires.

48. M. RABASA (Mexique) ne peut se rallier au point de vue du représentant du Royaume-Uni et votera contre la proposition du représentant du Congo (Léopoldville).

49. M. ABDELMAGID (République arabe unie) présente une motion de clôture du débat.

50. M. SILVEIRA-BARRIOS (Venezuela) et M. LEVI (Yougoslavie) appuient la motion.

Par 77 voix contre zéro, avec une abstention, la motion de clôture est adoptée.

Par 49 voix contre 19, avec 11 abstentions, l'amendement verbal du Congo (Léopoldville) est rejeté.

Par 44 voix contre 26, avec 10 abstentions, la motion de vote par paragraphe présentée par la Belgique est rejetée.

Par 69 voix contre 4, avec 6 abstentions, l'article 22 est adopté¹.

ARTICLE 23 (Retrait de l'exequatur — Personne déclarée non grata)

A l'unanimité, l'article 23 est adopté.

ARTICLE 24 (Notification à l'Etat de résidence des nominations, arrivées et départs)

51. M. PEREZ-CHIRIBOGA (Venezuela) n'admet l'octroi des privilèges et immunités qu'aux membres

¹ La question du titre de l'article 22 a été renvoyée au Comité de rédaction, qui l'a ainsi modifié: « Nationalité des fonctionnaires consulaires ».

du consulat possédant le statut consulaire. C'est pourquoi sa délégation a déjà voté, en commission, contre les alinéas b), c) et d) du paragraphe 1 de l'article 24. Toutefois, étant donné que l'alinéa a) du paragraphe 1, et le paragraphe 2, sont acceptables, il se contentera de s'abstenir lors du vote sur l'ensemble de l'article.

A l'unanimité, moins une abstention, l'article 24 est adopté.

ARTICLE 25 (Fin des fonctions d'un membre d'un poste consulaire)

52. M. MARAMBIO (Chili) exprime ses doutes concernant la rédaction du paragraphe 1 de l'article 25, qui peut prêter à confusion si on l'examine à la lumière des dispositions des articles 1 et 11. On pourrait en effet comprendre que le retrait de l'exequatur est applicable aux membres du personnel consulaire, alors que, conformément aux dispositions de l'article 11, seul le chef de poste consulaire — qui, d'après l'article 1, ne fait pas partie du personnel consulaire — doit obtenir l'exequatur. M. Marambio suggère que l'article 25 soit renvoyé au Comité de rédaction pour examen.

53. M. KRISHNA RAO (Inde), prenant la parole en qualité de Président du Comité de rédaction, déclare que ces suggestions seront transmises au Comité.

54. Le PRÉSIDENT décide d'ajourner le vote sur l'article 25 jusqu'à ce que le Comité de rédaction ait fait rapport à la Conférence².

ARTICLE 26 (Départ du territoire de l'Etat de résidence)

A l'unanimité, l'article 26 est adopté.

ARTICLE 27 (Protection des locaux et archives consulaires et des intérêts de l'Etat d'envoi dans des circonstances exceptionnelles)

A l'unanimité, l'article 27 est adopté.

La séance est levée à 18 h. 5

² Voir le compte rendu de la 9^e séance plénière.

HUITIÈME SÉANCE PLÉNIÈRE

Jeudi 11 avril 1963, à 10 h. 50

Président: M. VEROSTA (Autriche)

Examen de la question des relations consulaires en application de la résolution 1685 (XVI), adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1961 (suite)

[Point 10 de l'ordre du jour]

ARTICLE 27 (Protection des locaux et archives consulaires et des intérêts de l'Etat d'envoi dans des circonstances exceptionnelles) [*fin*]

1. Bien que M. VRANKEN (Belgique) ait voté en faveur de l'article 27, il désire appeler l'attention du Comité de rédaction sur deux inconséquences du texte.

En premier lieu, le texte de l'alinéa a) du paragraphe 1 mentionne les « locaux consulaires, ainsi que les biens du poste consulaire », tandis que l'alinéa b) du paragraphe 1 parle des « locaux consulaires, ainsi que des biens qui s'y trouvent »; on devrait reprendre les mêmes termes dans ces deux alinéas. En second lieu, M. Vranken pense que la présentation du paragraphe 2 devrait être identique à celle du paragraphe 1. Il serait peut-être préférable de mettre deux points après les mots « en cas de fermeture temporaire ou définitive d'un poste consulaire » et de faire figurer le reste du texte dans des alinéas a), b) et c).

2. M. KRISHNA RAO (Inde), Président du Comité de rédaction, dit que le Comité de rédaction examinera les suggestions du représentant de la Belgique ¹.

RAPPORT DE LA DEUXIÈME COMMISSION

3. Le PRÉSIDENT demande au Rapporteur de la Deuxième Commission de présenter son rapport (A/CONF.25/L.16).

4. M. KONSTANTINOV (Bulgarie), Rapporteur de la deuxième Commission, indique que ce rapport donne un bref aperçu des travaux de la Commission, qui a tenu 44 séances du 5 mars au 4 avril 1963, et a examiné 230 amendements. Le texte des articles qu'elle a adoptés figure en annexe au rapport. La Commission avait été initialement saisie des articles 28 et 67 et de l'article 69, mais, en raison d'un certain nombre de difficultés d'ordre juridique et technique, la Conférence a décidé de lui retirer les articles 52 et 55 et de les attribuer à la Première Commission.

5. Les délégations ont consacré la plus grande attention tant à l'examen des problèmes individuels qu'à l'unité de l'ensemble de la Convention, non sans faire preuve de beaucoup de compréhension et de respect mutuel. Pendant toute la durée des travaux elles ont manifesté un esprit de coopération et un désir sincère de tenir compte des exigences des différents systèmes juridiques. Ce climat favorable a été dû en grande partie à la diligence et à l'habileté du Président, des autres membres du Bureau, et du Secrétariat.

PROJET DE CONVENTION (suite)

6. Le PRÉSIDENT invite la Conférence à poursuivre l'examen du projet de convention (A/CONF.25/L.11).

ARTICLE 27 A (ancien article 33) [Facilités accordées au poste consulaire pour son activité]

A l'unanimité, l'article 27 A est adopté.

ARTICLE 28 (Usage des pavillon et écusson nationaux)

7. M. DE ERICE y O'SHEA (Espagne) fait observer que l'amendement (A/CONF.25/L.12) relatif à l'alinéa j) de l'article premier présenté conjointement par sa délégation et celle du Ghana, n'a pas été adopté parce que 21 délégations ont voté contre (5^e séance plé-

nière). Comme cet amendement tendait à inclure la résidence du chef de poste consulaire de carrière dans la définition des « locaux consulaires », sa délégation est heureuse de constater que l'article 28 permet de placer le pavillon et l'écusson nationaux sur cette résidence. Elle espère que même les délégations qui ont voté contre l'amendement commun à l'article premier admettront la nécessité d'accorder à la résidence du chef de poste consulaire la protection proposée.

8. M. PAPAS (Grèce) ne peut se rallier entièrement au point de vue du représentant de l'Espagne. S'il est évident que le pavillon national peut être placé sur la résidence du chef de poste consulaire, il semble difficile de justifier que l'écusson national y soit apposé; la résidence du chef de poste consulaire pourrait être confondue avec le consulat, ce qui créerait des difficultés pour les autorités locales.

9. M. BOUZIRI (Tunisie) dit que sa délégation figure au nombre de celles qui ont voté contre l'amendement de l'Espagne et du Ghana à l'article premier; elle continue de penser que cette proposition est illogique. L'article 28 vise un cas tout à fait différent, et il votera en sa faveur.

Par 72 voix contre zéro, avec 3 abstentions, l'article 28 est adopté.

ARTICLE 29 (Logement)

Par 74 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 29 est adopté.

ARTICLE 30 (Inviolabilité des locaux consulaires)

10. Le PRÉSIDENT annonce qu'avant d'inviter le représentant de la RSS d'Ukraine à présenter l'amendement de sa délégation au paragraphe 4, il donnera la parole aux représentants de la France et de l'Inde, qui ont des observations à formuler sur le paragraphe 2 de l'article 30.

11. M. DE MENTHON (France) rappelle que la délégation française a formulé, à la Deuxième Commission, des réserves à l'égard des exceptions qui ont été apportées, dans le paragraphe 2, au principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. Elle a, en particulier, des doutes quant à l'opportunité de reconnaître formellement aux autorités de l'Etat de résidence la possibilité de pénétrer dans les locaux consulaires en présumant acquis le consentement du chef de poste, si elles ont « des motifs raisonnables de penser qu'un délit grave contre des personnes ou des biens a été, est ou va être commis » dans ces locaux. Après avoir étudié à nouveau le texte du paragraphe 2, la délégation française n'estime pas possible d'en approuver le dernier membre de phrase; l'exception qu'il prévoit au principe de l'inviolabilité des locaux consulaires — qui est le corollaire du principe de l'inviolabilité des archives consulaires — peut en effet entraîner de graves abus, en particulier dans une éventuelle période de difficultés ou de tension entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

12. Trois questions se posent: qu'entend-on par « motifs raisonnables » ? De quelles autorités de l'Etat

¹ Ces suggestions n'ont pas été adoptées par le Comité de rédaction.

de résidence s'agit-il ? Qui décidera qu'elles peuvent ou non pénétrer dans les locaux consulaires ? Selon le texte actuel, ce pourrait être le commissariat de police du quartier, ou même un agent de police, agissant de sa propre initiative ou sur une information imputable, peut-être, à l'imagination ou à la malveillance de voisins. Lorsqu'elle a examiné le texte initial de l'article 23, relatif au retrait de l'exequatur, la Première Commission a jugé que le critère des « raisons sérieuses » était trop vague; la délégation française pense qu'il en va de même du critère des « motifs raisonnables », au paragraphe 2 de l'article 30. La majorité des membres de la Commission du droit international avait été d'avis que toute restriction à la règle de l'inviolabilité des locaux consulaires était susceptible d'entraîner des difficultés et des différends entre Etats et d'ouvrir la voie à des abus. Sa conclusion — telle qu'elle est indiquée à la fin de l'alinéa 8 du commentaire relatif à l'article 30 — a été que l'inviolabilité des locaux consulaires avait la même importance pour l'exercice des fonctions consulaires que l'inviolabilité des locaux de la mission diplomatique pour l'exercice des fonctions diplomatiques, et qu'il conviendrait donc de suivre le texte adopté à la précédente conférence de Vienne.

13. De plus, la délégation française partage l'opinion exprimée par M. Ago à la 595^e séance de la Commission du droit international: des deux risques que l'on peut envisager, risque d'abus du privilège de l'inviolabilité par le consul et risque d'atteinte à l'inviolabilité par l'Etat de résidence, c'est le second qui est le plus grave, du fait des moyens d'action dont disposent les autorités locales². M. de Menthon demande donc que le paragraphe 2 soit divisé en deux parties, sur lesquelles il serait procédé à des votes séparés: la première comprenant les six premières lignes du paragraphe 2, jusqu'après les mots « protection immédiate », et la seconde formée du dernier membre de phrase de ce paragraphe. Le représentant de la France espère que la Conférence reconnaîtra que la question revêt une importance suffisante pour justifier cette division.

14. M. KRISHNA RAO (Inde) est pleinement d'accord avec le représentant de la France sur les raisons qui militent en faveur de la suppression du dernier membre de phrase. On peut, du reste, faire valoir que le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires n'est pas aussi généralement admis que celui de l'inviolabilité des archives consulaires. On ne saurait nier qu'il existe deux écoles différentes, celle de l'immunité absolue et celle de l'immunité conditionnelle: on peut soutenir que les arguments en faveur de l'immunité absolue valent « *de lege ferenda* » seulement, mais de l'avis de la délégation de l'Inde ces arguments sont d'un grand poids. En premier lieu, l'inviolabilité des locaux consulaires est la condition de l'inviolabilité des archives consulaires. En second lieu, il n'y a pas grande différence entre les locaux d'un consulat et ceux d'une mission diplomatique, puisque les uns et les autres sont des locaux où certains actes sont accomplis sur le territoire de l'Etat de résidence pour

le compte de l'Etat d'envoi. En troisième lieu, on ne saurait, dans une convention multilatérale sur les relations consulaires, s'en tenir à l'inviolabilité conditionnelle, étant donné que la tendance actuelle est favorable à la reconnaissance de l'inviolabilité absolue. Dès 1898, l'Institut du droit international a admis l'inviolabilité des locaux occupés par les consuls, et ce principe a été affirmé à nouveau dans bon nombre de conventions consulaires conclues depuis la deuxième guerre mondiale — par exemple, à l'article VI de la Convention consulaire conclue entre les Etats-Unis d'Amérique et le Costa Rica³. Un quatrième point est que la crainte que les consulats n'abusent du privilège de l'inviolabilité n'est pas fondée et que l'autorisation de pénétrer dans les locaux en cas d'incendie ou autre sinistre est implicite dans le projet de la Commission du droit international sur les relations consulaires, comme elle l'est dans la Convention de 1961. Si un consul commettait une très grave infraction, l'Etat de résidence pourrait certainement recourir à des moyens de pression, sans pour autant avoir à pénétrer dans les locaux consulaires; les autorités compétentes pourraient faire des représentations à la mission diplomatique de l'Etat d'envoi ou à son Ministère des affaires étrangères, ou encore retirer l'exequatur au consul. En revanche, des exceptions au principe de l'inviolabilité ouvriraient la voie, de la part des autorités de l'Etat de résidence, à bien des abus, qui dépasseraient en gravité d'éventuels abus de l'Etat d'envoi. L'expression « délit grave » est beaucoup trop vague: son interprétation dépend en effet du code pénal du pays dont il s'agit.

15. Compte tenu de ces considérations, la délégation indienne appuie la demande de division présentée par la délégation française au sujet du dernier membre de phrase; elle va même plus loin et propose que la deuxième phrase tout entière soit mise aux voix séparément.

16. M. USTOR (Hongrie) fait siennes les vues exprimées par les représentants de la France et de l'Inde; il appuie notamment la proposition de vote séparé portant sur la totalité de la deuxième phrase du paragraphe 2 qu'a présentée l'Inde.

17. La question des mesures à prendre en cas d'incendie ou autre sinistre a été examinée en détail tant à la Commission du droit international qu'à la Conférence de Vienne de 1961 et à la Deuxième Commission; de ces discussions il ressort qu'en réalité la question ne se pose pas. Au cours de la longue histoire des relations diplomatiques et consulaires, les cas de ce genre ont toujours été réglés, dans la pratique, par un accord raisonnable entre le chef de poste et les autorités de l'Etat de résidence. Bien entendu, le chef de poste peut prendre une décision contraire à la raison et à la bonne entente, mais il ne semble pas indiqué de prévoir un cas aussi hypothétique; en outre, si l'on veut prévoir dans la Convention l'éventualité où le chef de poste prendrait des mesures déraisonnables en cas d'incendie ou autre sinistre, il faudrait également prévoir l'éventualité d'une fausse alerte à l'incendie donnée par les autorités de l'Etat de résidence afin de pouvoir pénétrer dans les locaux du consulat. C'est à juste titre que la Commission du droit international a décidé de ne faire figurer aucune disposition de cette

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente: 61.V.I., vol. I), p. 89.

³ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 70, n° 896.

nature, ni dans la Convention de 1961, ni dans le projet actuellement à l'étude; la délégation hongroise, tout en reconnaissant la différence de statut qui existe entre les agents diplomatiques et les fonctionnaires consulaires, estime qu'en ce qui concerne l'inviolabilité des locaux consulaires, les uns et les autres sont tenus d'exercer leurs fonctions en toute bonne foi. La délégation hongroise votera contre la seconde phrase du paragraphe 2; à vrai dire, elle pense que l'article tout entier pourrait être ramené aux cinq premiers mots du paragraphe 1.

18. M. WASZCZUK (Pologne) dit que l'article 30, qui présente une importance considérable, doit faire l'objet d'une étude attentive, aussi bien quant au fond qu'en ce qui concerne les modalités de sa mise aux voix. Il s'associe pleinement à l'exposé du représentant de la France et demande instamment à tous les représentants de le garder présent à l'esprit. La dernière phrase du paragraphe 2 devrait certainement être supprimée: elle est inacceptable pour la plupart des représentants parce qu'elle est en contradiction avec un principe accepté par la Conférence et qu'elle aurait des répercussions défavorables sur les relations entre l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi.

19. Malgré les différences qui existent entre elles, les fonctions consulaires et les fonctions diplomatiques sont étroitement apparentées. Les agents diplomatiques et les agents consulaires sont, les uns et les autres, des représentants de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence et devraient par conséquent bénéficier des mêmes privilèges et immunités. En particulier, ils ne devraient pas être exposés aux abus qui pourraient se produire si les autorités de police de l'Etat de résidence étaient libres de pénétrer dans les locaux consulaires ou diplomatiques en invoquant les mots considérés; en effet, la décision de pénétrer dans les locaux serait laissée au bon vouloir et au jugement de ces autorités. Il n'y a aucun intérêt à inscrire une disposition de cette nature dans une convention internationale; en cas de violation des locaux consulaires, l'Etat d'envoi pourrait toujours prendre des mesures de représailles. Le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires est consacré par de nombreuses conventions consulaires et celui de l'inviolabilité des locaux diplomatiques l'est par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; ce même principe devrait être consacré dans la convention internationale sur les relations consulaires. M. Waszczuk préconise donc un vote séparé sur le dernier membre de phrase du paragraphe 2, dont il votera la suppression. Il approuve pleinement en outre l'exposé du représentant de l'Inde, ainsi que sa motion tendant à mettre séparément aux voix l'ensemble de la seconde phrase du paragraphe 2. Une convention internationale ne doit pas être élaborée en prévision de circonstances anormales.

20. Le représentant de la Pologne votera en faveur de l'amendement de la RSS d'Ukraine, qui tend à remplacer le paragraphe 4 par le texte du projet de paragraphe 3 de la Commission du droit international. Ce texte donne toutes garanties pour le libre exercice des fonctions consulaires, alors que celui approuvé par la Deuxième Commission autoriserait des mesures propres à entraver l'activité consulaire.

21. M. PETRŽELKA (Tchécoslovaquie) rappelle que sa délégation s'est énergiquement opposée aux modifications de l'article 30 approuvées par la Deuxième Commission. Le texte actuel n'est pas en harmonie avec la pratique présentement suivie dans la plupart des pays; il n'est pas de nature à favoriser le développement progressif du droit international et ne correspond même pas au titre de l'article. Il ne fournit aucune garantie ou assurance quant à l'inviolabilité des locaux consulaires qui, selon le paragraphe 8 du commentaire de la Commission du droit international, a « la même importance pour l'exercice des fonctions consulaires que l'inviolabilité des locaux de la mission diplomatique pour l'exercice des fonctions diplomatiques ». Pour cette raison, la majorité des membres de la Commission du droit international ont jugé préférable de suivre le texte de la Convention sur les relations diplomatiques.

22. Bien entendu, la Conférence est libre de modifier le projet de la Commission du droit international, mais elle faillirait à sa mission si elle en affaiblissait les termes. Le paragraphe 2 approuvé par la Deuxième Commission donnerait aux autorités de l'Etat de résidence le droit de pénétrer dans les locaux consulaires dans certaines circonstances, mais la décision sur le point de savoir si les circonstances justifient une telle mesure serait arbitraire. Le paragraphe 4 autorise, dans certains cas, l'expropriation des locaux consulaires et des biens du consulat. M. Petrželka appuiera les motions de la France et de l'Inde et l'amendement de la République socialiste soviétique d'Ukraine.

23. M. NWOGU (Nigéria) annonce qu'il votera en faveur de l'article 30 adopté par la Deuxième Commission. Il ne saurait partager les vues des représentants de la France et de l'Inde; la seconde phrase du paragraphe 2 est une clause essentielle ayant pour objet d'aider l'Etat de résidence à s'acquitter de son obligation de protéger les locaux consulaires conformément aux dispositions du paragraphe 3. Il estime qu'il n'y a pas lieu de craindre que cette disposition soit invoquée de façon abusive par les autorités de l'Etat de résidence. On a fait observer au cours des débats de la Deuxième Commission que de nombreux consulats sont installés dans de grands immeubles et peuvent en cas d'incendie constituer un danger pour les locaux voisins.

24. En ce qui concerne l'amendement de la RSS d'Ukraine, l'Etat de résidence a le droit d'acquérir les biens de ses ressortissants en cas de nécessité pressante et M. Nwogu ne voit pas pourquoi il n'aurait pas également celui d'acquérir les biens d'un poste consulaire ou de faire procéder à leur démolition si les nécessités du développement urbain l'exigent. La disposition qui prévoit le versement d'une « indemnité prompte, adéquate et effective » assure une protection suffisante. Les archives consulaires, en tout cas, sont inviolables aux termes de l'article 32. Le représentant de la Nigéria combat la proposition de vote par division.

25. M. AMLIE (Norvège) fait observer que l'article 30 adopté par la Deuxième Commission vise des circonstances anormales qui ne devraient pas être envisagées dans une convention internationale. Des circonstances de ce genre peuvent également surgir dans le cas des

missions diplomatiques, mais la Convention sur les relations diplomatiques les ignore; le seul moyen d'y pourvoir est de faire appel au bon sens et à la bonne volonté des parties. En conséquences, M. Amlie appuie la proposition de vote par division et annonce qu'il votera pour la suppression du dernier membre de phrase du paragraphe 2.

26. M. RABASA (Mexique) appuie vivement les propositions des représentants de la France et de l'Inde. Il préconise la division du texte et annonce qu'il votera le membre de phrase en question. Ainsi que le représentant du Mexique l'a expliqué à la Deuxième Commission, cette attitude est conforme à la politique traditionnelle suivie par le Gouvernement mexicain aussi bien en matière de droit interne qu'en matière de droit international, ainsi que dans les conventions bilatérales et multilatérales sur les relations consulaires, comme celle du 20 mars 1954 conclue entre le Mexique et le Royaume-Uni. Le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires énoncé dans le projet d'article 30 de la Commission du droit international est formulé dans les mêmes termes que dans l'article 18 de la Convention relative aux agents consulaires adoptée par la Sixième Conférence internationale américaine signée à La Havane le 20 février 1928⁴. Le paragraphe 2 de l'article 30 adopté par la Deuxième Commission est en contradiction avec ce principe; aussi M. Rabasa votera-t-il contre ce texte.

27. Le paragraphe 4 contient certaines dispositions qui portent atteinte à la souveraineté de l'Etat de résidence et le Gouvernement mexicain ne saurait être partie à une convention qui serait contraire à sa Constitution. En conséquence, M. Rabasa votera pour l'amendement de la RSS d'Ukraine, qui tend à reprendre le texte de la Commission du droit international.

28. M. ZABIGAILO (République socialiste soviétique d'Ukraine) explique que s'il a présenté son amendement (A/CONF.25/L.13) tendant à remplacer le paragraphe 4 par le texte du paragraphe 3 proposé par la Commission du droit international, c'est parce que l'immunité des locaux consulaires et des biens du consulat à l'égard de toute mesure de perquisition, de réquisition, de saisie ou d'exécution constitue un principe universellement reconnu. Les arguments en faveur du maintien de ce principe, sans restriction ni exception, ont été exposés d'une manière détaillée devant la Deuxième Commission; en outre, le représentant du Mexique vient de faire observer que ce principe est également consacré dans des conventions conclues entre les pays d'Amérique latine.

29 Divers orateurs ont aussi appelé l'attention sur l'article 22 de la Convention sur les relations diplomatiques et, bien que la Conférence ne soit pas liée par cette Convention, il n'en reste pas moins qu'il s'agit, en l'espèce, d'un instrument faisant autorité; aussi serait-il sage d'adopter les mêmes principes chaque fois qu'ils peuvent s'appliquer aux relations consulaires. Or les dispositions de l'article 22 de la Convention diplomatique sont parfaitement applicables aux locaux consulaires et aux biens du consulat, car, ainsi que la Commis-

sion du droit international l'a fait observer au paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 30, l'inviolabilité des locaux consulaires est « une prérogative accordée à l'Etat d'envoi en raison du fait que ces locaux servent de siège au consulat ». En pratique, toute exception ou restriction concernant l'immunité porte atteinte au principe de l'inviolabilité et le paragraphe 4 permet une telle atteinte. Théoriquement, le paragraphe 4 constitue une violation des normes et principes universellement adoptés du droit international selon lesquels les biens des Etats étrangers ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure d'exécution sans le consentement dudit Etat. L'immunité absolue à l'égard de toute mesure d'exécution est un principe fondamental de la souveraineté nationale, comme l'a très bien démontré le représentant de l'Inde. Le paragraphe 4 fait abstraction du principe de souveraineté et permet aux autorités de l'Etat de résidence de prendre des mesures qui portent atteinte à la dignité de l'Etat d'envoi. Les mots « à des fins de défense nationale ou d'utilité publique » sont trop vagues pour avoir de la valeur et il est peu probable que les locaux consulaires soient jamais utilisés à des fins de défense nationale.

30. Ce qui importe davantage, c'est qu'une convention dont les dispositions seront appliquées par plusieurs générations et qui est destinée à diminuer les risques de guerre ne devrait contenir aucune allusion à la guerre. L'amendement de la RSS d'Ukraine garantirait l'inviolabilité des locaux consulaires. Comme l'a indiqué la Commission du droit international dans son commentaire, l'inviolabilité présente autant d'importance pour les consuls que pour les agents diplomatiques.

31. M. BARTOŠ (Yougoslavie) souscrit aux vues exprimées par tous les orateurs précédents mais désapprouve le texte qui est résulté des débats de la Deuxième Commission. Il félicite le représentant de l'Inde de son excellente analyse des problèmes que pose l'article 30.

32. En formulant l'article 30, la Commission du droit international a tenu compte de la théorie de l'intérêt de la fonction qui est le fondement du principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. Après avoir examiné soigneusement la situation, elle a abouti à la conclusion que les dangers résultant de restrictions apportées au principe de l'inviolabilité l'emporteraient considérablement sur tous les avantages que ces restrictions pourraient offrir. La deuxième Commission de la Conférence a adopté un point de vue différent. Elle a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'accorder des garanties à l'Etat d'envoi en matière d'inviolabilité des locaux consulaires.

33. M. Bartoš appelle l'attention sur le paragraphe 8 du commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article 30, d'où il ressort qu'elle a envisagé le danger que peuvent présenter les abus commis par le chef d'un poste consulaire et par les autorités locales. Les membres de la Commission ont entendu citer maints exemples de cas où les autorités locales, prétextant, par exemple, le danger d'incendie, ont pénétré dans des locaux consulaires et se sont emparés de documents confidentiels. La Commission a pris sa décision en tenant compte du fait que, si un consul abuse du privilège de l'inviolabilité des locaux consulaires, l'Etat de résidence

⁴ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. CLV, p. 304.

peut remédier à la situation en lui retirant l'exequatur. Si, en revanche, un abus est commis par les autorités locales, on ne disposerait d'aucun recours efficace; des excuses seraient peut-être faites, mais l'affaire en resterait probablement là. Il est donc évident qu'en formulant le texte de l'article 30, la Commission du droit international a tenu compte non seulement de l'aspect théorique du problème mais également de son aspect pratique.

34. Pour ce qui est de la question de la procédure, elle est intimement liée au fond du problème. M. Bartoš appuie les motions de division présentées par les représentants de la France et de l'Inde, car il désire rétablir le texte de la Commission du droit international. A son avis, il convient de s'en tenir à la tradition des Nations Unies et de faire droit à toute demande de vote séparé. La délégation yougoslave appuie l'amendement de la RSS d'Ukraine au paragraphe 4.

35. M. DADZIE (Ghana) pense que le paragraphe 2 risque d'ouvrir la porte à des mesures arbitraires de la part des autorités de l'Etat de résidence. La Commission du droit international a élaboré une règle claire et concise dont la teneur est la suivante: « Les locaux consulaires sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat de résidence d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de poste. » Les efforts déployés en vue de modifier cette règle ont failli réduire à néant le principe de l'inviolabilité dont la protection est l'objet même de l'article. M. Dadzie estime, comme le représentant de l'Inde, qu'une convention internationale comme celle qui est en discussion n'a pas à mentionner les incendies ou autres sinistres du même ordre. Il ne croit pas qu'un Etat d'envoi refuse jamais la permission de pénétrer dans ses locaux consulaires en cas d'incendie ou d'un sinistre analogue qui menacerait les propriétés voisines.

36. Le passage du paragraphe 2 qui évoque la possibilité de délits est encore plus sujet à critiques. Des expressions telles que « des motifs raisonnables de penser » et « un délit grave contre des personnes ou des biens » ne seront pas interprétées de la même façon par tous les Etats de résidence. M. Dadzie appuie par conséquent la motion de la France tendant à ce que la fin de la deuxième phrase du paragraphe 2 fasse l'objet d'un vote séparé, ainsi que la motion de l'Inde en vue d'un vote séparé sur l'ensemble de la deuxième phrase. Il suggère que la proposition de la France soit mise aux voix en premier lieu et qu'il soit procédé au vote sur la proposition de l'Inde si la proposition de la France est rejetée. La délégation du Ghana se prononce en faveur de l'amendement de la RSS d'Ukraine qui tend à rétablir le texte proposé par la Commission du droit international pour le dernier paragraphe de l'article. Tel qu'il est sorti des débats de la Deuxième Commission, l'article 30 ne protégerait les locaux consulaires d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

37. M. WESTRUP (Suède) constate qu'une tendance se manifeste en faveur de l'attribution du même degré d'inviolabilité aux consulats qu'aux missions diplomatiques. Sa délégation n'estime pas que la fusion administrative des services diplomatiques et consulaires justifie ce point de vue. En ce qui concerne les missions diplomatiques, l'article 22 de la Convention de Vienne de

1961 prévoit un degré d'inviolabilité qui constitue le maximum des concessions que l'on est en droit d'attendre d'un Etat de résidence sur son propre territoire. La Suède a accepté de faire cette concession en faveur des missions diplomatiques, mais elle ne pourrait admettre une inviolabilité aussi absolue pour les locaux consulaires, car une telle disposition serait incompatible avec les règles existantes du droit international.

38. En ce qui concerne le paragraphe 2, la délégation suédoise est en faveur du maintien de la première phrase et de la première partie de la deuxième phrase, de façon à permettre aux autorités de l'Etat de résidence de prendre les mesures nécessaires en cas d'incendie ou autre sinistre. Le texte mettrait ainsi en relief la différence fondamentale entre les locaux diplomatiques et les locaux consulaires. Les privilèges qui doivent nécessairement être accordés aux missions diplomatiques en vertu du principe *ne impediatur legatio* ne sont pas indispensables pour la bonne conduite des relations consulaires. La délégation suédoise estime toutefois que la Deuxième Commission est allée trop loin en introduisant la disposition relative aux délits graves. Bien qu'elle semble rédigée en termes objectifs, cette disposition pourrait donner lieu à des abus car elle offrirait aux autorités locales un prétexte facile pour pénétrer dans les locaux consulaires dans des cas où l'inviolabilité présente une importance particulière. Pour ces raisons, M. Westrup appuie la motion de division présentée par la France, mais il n'est pas en mesure d'appuyer la motion de l'Inde, car son adoption risquerait d'annuler toutes les restrictions énoncées au paragraphe 2.

39. M. TSHIMBALANGA (Congo, Léopoldville) appuie la motion de division de la France mais s'oppose à celle de l'Inde.

40. M. SICOTTE (Canada) dit qu'il n'est pas convaincu qu'il ne soit pas possible d'inclure dans la Convention une disposition traitant des cas de force majeure. Il ne peut non plus accepter la thèse exposée à la Deuxième Commission selon laquelle le problème du manque de coopération en cas d'incendie ne se pose pas en pratique. Il connaît au moins un cas d'incendie d'un bâtiment abritant des locaux privilégiés dans lequel les autorités du pays étranger intéressé n'ont pas donné aux pompiers tous les moyens nécessaires pour assurer la protection des vies humaines et des biens. C'est pourquoi il est opposé à la motion de division.

41. M^{lle} ROESAD (Indonésie) est opposée aux deux motions de division. L'article 30 approuvé par la Deuxième Commission garantit d'une manière suffisante le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. Il faut prévoir les éventualités telles que l'incendie; les autorités de l'Etat de résidence ne doivent pas être réduites à un rôle passif en pareil cas, elles doivent pouvoir prêter assistance et elles ne peuvent le faire que si elles sont autorisées à pénétrer dans les locaux ainsi qu'il est prévu au paragraphe 2.

42. M. KONSTANTINOV (Bulgarie) propose la clôture du débat sur les motions de division.

43. M. KRISHNA RAO (Inde) s'oppose à la motion de clôture.

44. M. MONACO (Italie) fait remarquer qu'il est nécessaire que tout organe délibérant procède à une discussion détaillée sur le fond d'un texte avant de prendre une décision sur une motion de division.

45. M. BOUZIRI (Tunisie) s'associe à l'observation du représentant de l'Italie.

46. Le PRÉSIDENT met aux voix la motion de clôture présentée par la Bulgarie.

Par 46 voix contre 14, avec 13 abstentions, cette motion est rejetée.

47. M. CAMERON (Etats-Unis d'Amérique) propose d'ajourner le débat.

Par 62 voix contre 7, avec une abstention, cette motion est adoptée.

La séance est levée à 13 h. 10.

NEUVIÈME SÉANCE PLÉNIÈRE

Mardi 16 avril 1963, à 10 h. 30

Président : M. VEROSTA (Autriche)

Examen de la question des relations consulaires en application de la résolution 1685 (XVI), adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1961 (suite)

[Point 10 de l'ordre du jour]

ARTICLE 30 (Inviolabilité des locaux consulaires) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Conférence à poursuivre l'examen de l'article 30 dans le texte établi par le Comité de rédaction (A/CONF.25/L.11).

2. M. EVANS (Royaume-Uni) rappelle que deux motions de division ont été présentées sur le paragraphe 2 de l'article 30. Ces motions posent une question de principe fort importante. Il est évident que le but des auteurs est d'éliminer la deuxième phrase du paragraphe 2 adoptée par la Deuxième Commission et de rétablir le texte de la Commission du droit international que la Deuxième Commission a jugé inacceptable sans les restrictions au principe de l'inviolabilité des locaux consulaires énoncées dans cette phrase. La suppression de la deuxième phrase du paragraphe 2 aurait pour effet de poser, en matière d'inviolabilité des locaux consulaires, une règle absolue qui ne serait pas conforme aux règles existantes du droit international coutumier. De ce fait, elle empêcherait de nombreux Etats de signer ou de ratifier la Convention.

3. A la Deuxième Commission, la délégation du Royaume-Uni, conjointement avec d'autres délégations, avait proposé un amendement au paragraphe 2 (A/CONF.25/C.2/L.71) qui prévoyait qu'à défaut du consentement du chef de poste consulaire ou du chef de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi, les autorités de l'Etat de résidence pouvaient pénétrer dans les locaux consulaires avec le consentement du Ministre des Affaires

étrangères de l'Etat de résidence ou d'un autre ministre convenu. Cette partie de l'amendement commun a été rejetée et le texte adopté par la Deuxième Commission représente un compromis que la délégation du Royaume-Uni est prête à accepter.

4. Le Royaume-Uni reste en effet opposé au principe de l'inviolabilité absolue et il admet qu'il faut tenir compte des cas d'exception mentionnés dans la deuxième phrase du paragraphe 2, qui constitue une réserve nécessaire à l'égard du principe de l'inviolabilité énoncé au paragraphe 1. La suppression de cette phrase équivaldrait à conférer aux locaux consulaires les mêmes privilèges qu'aux locaux de la mission diplomatique, ce que le Royaume-Uni ne saurait admettre. Aussi la délégation du Royaume-Uni s'oppose-t-elle à ce que cette phrase soit mise aux voix séparément. Si, cependant, la motion de division était votée et si cette phrase était éliminée du paragraphe 2, la délégation du Royaume-Uni demanderait un vote séparé sur les deux premiers paragraphes de l'article 30 et voterait contre ces paragraphes.

5. M. CAMERON (Etats-Unis d'Amérique) s'associe aux observations du représentant du Royaume-Uni. La délégation des Etats-Unis s'opposera à toute motion de division du paragraphe 2 de l'article 30 mais, si la deuxième phrase du paragraphe 2 est mise aux voix séparément, elle votera pour le maintien de cette phrase.

6. M. BOUZIRI (Tunisie) considère que l'article 30 est un des articles les plus importants de la future convention. Il énonce en effet le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. La première phrase du paragraphe 2 réaffirme ce principe. Le paragraphe 3 va encore plus loin en imposant à l'Etat de résidence l'obligation d'assurer la sécurité et la paix du poste consulaire. Enfin, le paragraphe 4 protège les locaux et les biens du poste consulaire contre toute réquisition et prévoit, en cas d'expropriation, des mesures propres à assurer la continuité des fonctions consulaires. Cependant, si l'inviolabilité des archives et des documents consulaires est absolue, celle des locaux consulaires souffre quelques exceptions qui sont énoncées dans la deuxième phrase du paragraphe 2. Les craintes exprimées au sujet de l'abus qui pourrait être fait des cas d'exception n'apparaissent pas justifiées. Il est peu vraisemblable que les autorités de l'Etat de résidence provoquent un incendie ou un sinistre afin de pouvoir pénétrer dans les locaux consulaires. Quant au deuxième cas d'exception prévu au paragraphe 2, à savoir la préparation et la perpétration de violences contre des personnes ou des biens, il est parfaitement justifié, encore que la rédaction de cette partie du texte laisse beaucoup à désirer. Il sera en effet bien difficile de déterminer si les motifs invoqués par les autorités de l'Etat de résidence sont raisonnables. Le principe cependant est à retenir. De l'avis de la délégation tunisienne, la deuxième phrase du paragraphe 2 doit donc être conservée en dépit des abus auxquels l'application des dispositions contenues dans cette phrase pourraient éventuellement donner lieu.

7. La délégation de la Tunisie ne peut accepter l'amendement (A/CONF.25/L.13) que la RSS d'Ukraine propose d'apporter au paragraphe 4 de l'article 30. Cet amendement tend en effet à supprimer la deuxième phrase du