Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.1/SR.25

25ème séance de la Première 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)

Copyright © United Nations

du travail publiées en Suisse montrent que les salaires des travailleurs étrangers sont moins élevés que les salaires des nationaux.

La séance est levée à 13 heures.

VINGT-CINQUIÈME SÉANCE

Jeudi 21 mars 1963, à 15 h. 15

Président : M. BARNES (Libéria)

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*]

PROJET DE NOUVEL ARTICLE A INSÉRER ENTRE LES ARTICLES 5 ET 6 (Réfugiés) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la proposition des neufs pays relative à l'insertion d'un nouvel article (A/CONF.25/C.1/L.124).

2. M. KNEPPELHOUT (Pays-Bas) espère que la Commission pourra poursuivre ses délibérations dans le climat de concorde qui a prévalu jusqu'à présent. Il est parfaitement inutile de se lancer dans des controverses politiques au sujet d'un article énonçant un principe fondamental, qui répond aux intérêts de tous ceux qui cherchent un asile. En qualité de pays ayant abrité des réfugiés depuis des siècles, les Pays-Bas considèrent que l'inclusion de cet article s'impose.

3. M. KESSLER (Pologne) s'associe aux vues des représentants qui pensent que le nouvel article proposé ne serait pas à sa place dans une convention consulaire. Il ne faut pas oublier que la Conférence a pour mission de codifier le droit international sur les relations consulaires; en outre, dans le paragraphe 29 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa treizième session (A/CONF.25/6), il est dit que la Commission a accepté de fonder le projet d'articles qu'elle a élaboré non seulement sur le droit international coutumier, mais encore sur les données que fournissent les accords internationaux et, en premier lieu, les conventions consulaires. On ne saurait soutenir que le principe énoncé dans l'article proposé est consacré soit par le droit international coutumier soit dans aucune convention consulaire. Le règlement du problème des réfugiés n'entre pas dans le cadre d'une convention sur les relations consulaires; en outre, étant donné que la Commission du droit international a inscrit la question du droit d'asile politique dans son programme à long terme de codification du droit international, il serait inopportun de préjuger ses décisions comme l'article proposé le fait dans une certaine mesure.

4. M. Kessler ne désire nullement mettre en doute la bonne volonté des auteurs du nouvel article proposé, mais il n'est pas convaincu par leurs arguments et ne pense pas qu'ils s'inspirent tous d'idéaux humanitaires élevés. Il ne partage pas la thèse assez pessimiste du représentant de la Suisse, selon laquelle le problème des réfugiés devrait être perpétué dans la convention parce qu'il y a eu des réfugiés depuis les temps les plus reculés et qu'il y a en aura toujours. La délégation polonaise croit plutôt que l'ère contemporaine se distingue du passé par les possibilités de coexistence pacifique et universelle qu'elle offre; elle croit résolument, pour l'humanité, en un avenir affranchi de la menace de la guerre et de ses conséquences désastreuses, y compris le problème des réfugiés. Les membres de la Commission comprendront certainement que l'introduction d'un aspect purement politique et totalement étranger aux relations consulaires pourrait facilement créer un climat inamical. Le succès final de la Conférence exige le maintien de la coopération et la poursuite de discussions de caractère pratique.

5. M. CRISTESCU (Roumanie) dit que sa délégation est profondément convaincue que le nouvel article proposé est absolument contraire à tous les objectifs de la Conférence. En premier lieu, il est en contradiction avec le droit souverain de tous les Etats de protéger leurs ressortissants à l'étranger; deuxièmement il présente un caractère antihumanitaire, étant donné qu'il aurait pour effet d'empêcher les fonctionnaires consulaires d'agir en faveur des ressortissants de l'Etat d'envoi; troisièmement, il entraverait l'accomplissement journalier des fonctions consulaires; quatrièmement, sa présentation a empoisonné l'atmosphère de la Conférence en y injectant un élément de guerre froide qui n'a pas sa place dans la Convention et qui n'est pas de nature à faciliter la codification et le développement progressif du droit international; et, enfin, son inclusion dans la Convention ne manquerait pas de porter atteinte à l'universalité de cet instrument. En conséquence, la délégation roumaine votera contre l'article proposé.

6. M. D'ESTEFANO PISANI (Cuba) pense que les motifs dont s'inspire la proposition commune sont très contestables. Plusieurs organisations internationales s'occupent déjà de la protection des réfugiés. En outre, l'Etat de résidence ne peut faire autrement que de reconnaître aux fonctionnaires consulaires la qualité de protecteurs des ressortissants de l'Etat d'envoi. Ainsi que l'a fait observer le représentant de la Hongrie, une convention consulaire multilatérale ne saurait contenir une disposition transitoire contraire à toute philosophie du droit et aux travaux de la Commission du droit international: l'inclusion d'une pareille disposition serait de nature à vicier l'ensemble de la Convention.

7. Du point de vue pratique, le problème des réfugiés ne saurait être résolu par une disposition qui priverait les ressortissants de l'Etat d'envoi de la protection de cet Etat et romprait les relations entre eux et leurs consulats. Il serait à la fois absurde et inhumain de refuser à l'Etat d'envoi la possibilité d'apporter son aide à ses ressortissants à un moment où leur sort dépend plus particulièrement de l'appui qu'il peut leur donner. Le représentant de la Yougoslavie a fait observer, avec raison, que l'article irait à l'encontre des intérêts des réfugiés, puisque son adoption permettrait à certains pays de bénéficier de main-d'œuvre étrangère à bon marché.

8. On a tenté plusieurs fois d'introduire dans la future convention des dispositions dont le seul effet serait de nuire à l'amélioration des relations entre les Etats. Le nouvel article proposé en offre un exemple poussé à l'extrême: il est, en effet, contraire au droit international et il mettrait obstacle au progrès des relations consulaires amicales et des idéaux humanitaires. Le travail intense et constructif qui a déjà été fait prouve qu'il est possible de discuter le texte de la Commission du droit international dans un esprit de coopération et de compréhension mutuelle; cet esprit doit continuer à prévaloir au sein de la Conférence.

9. Comme les précédents orateurs, M. PUREVJAL (Mongolie) pense que le nouvel article proposé n'a pas sa place dans une convention consulaire multilatérale. Etrangère au sujet, la question des réfugiés a été posée pour des raisons politiques qui sont incompatibles avec les buts de la Conférence. En outre, la proposition a pour objet d'empêcher le rapatriement des réfugiés, alors que le principe de ce rapatriement est reconnu par le droit international. La délégation de la Mongolie s'oppose fermement à l'adoption de la proposition et s'associe aux appels adressés à la Commission par les représentants de la Hongrie, de Ceylan et du Ghana à la séance précédente.

10. M. MUÑOZ MORATORIO (Uruguay) votera le nouvel article, parce que c'est la politique de l'Uruguay que d'offrir aux réfugiés qui se trouvent sur son territoire toutes sortes de facilités et de garanties de nature à leur assurer la jouissance des droits inhérents à la personne humaine et la protection de l'intégrité physique et morale des individus. Néanmoins, la rédaction de l'article lui laisse quelques doutes. M. Muñoz Moratorio a voté contre la motion de principe présentée par le représentant du Congo (Léopoldville) parce qu'il estime qu'il ne serait pas superflu d'insérer, dans une convention qui pose en principe le droit des consuls de veiller sur leurs compatriotes, un article précisant les cas dans lesquels ce droit n'existe pas, à savoir, dans le cas des réfugiés politiques.

11. On a dit que la rédaction de l'article empêcherait les ressortissants de l'Etat d'envoi de s'adresser aux consuls de cet Etat pour obtenir leur assistance; mais ces ressortissants ne peuvent être considérés comme autant de réfugiés et, de toute manière, un réfugié est toujours libre de renoncer au statut de réfugié. En outre, aucune disposition de la Convention ne saurait être interprétée comme donnant à un consul le droit d'agir au nom d'une personne qui ne le désire pas. Le représentant de l'Uruguay comprend l'objet de l'amendement proposé oralement par le représentant du Brésil — faire ressortir qu'un consul ne peut agir au nom d'un réfugié qui ne le désire pas — mais la disposition pourrait soulever de nouvelles difficultés, puisqu'on pourrait en déduire, *a contrario*, qu'un consul pourrait agir au nom d'une personne qui ne le désire pas, si cette personne n'a pas la nationalité de l'Etat d'envoi.

12. Pays où résident de nombreux étrangers, l'Uruguay ne peut admettre qu'un consul ait le droit de violer le principe énoncé dans le nouvel article proposé; il votera donc pour le texte original, sans changements.

13. M. WU (Chine) estime que, puisque la Commission a adopté la disposition qui figure à l'alinéa e) de l'article 5, selon laquelle l'une des fonctions consulaires consiste à porter secours et assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi, la question se pose tout naturellement du cas où ces ressortissants n'entendent pas recevoir l'assistance d'un fonctionnaire consulaire. Le nouvel article proposé apporte une réponse opportune et appropriée à cette question et devrait prendre place dans le texte à la suite de l'article 5; on peut considérer l'alinéa e) de l'article 5 comme portant sur l'aide matérielle, tandis que le nouvel article a trait à la liberté politique.

14. Il peut ne pas être nécessaire de consacrer à nouveau le statut des réfugiés politiques dans la Convention, mais le nouvel article proposé empêchera les consuls de gêner l'application du droit d'asile en matière politique. La délégation chinoise ne s'opposera cependant pas à un compromis qui pourrait donner satisfaction à chacun. On pourrait peut-être ajouter une réserve à la fin de l'alinéa e) de l'article 5, par exemple: «excepté ceux qui refusent ce secours et cette assistance». Cependant, si l'accord ne peut se faire sur une formule de compromis et que le nouvel article soit mis aux voix, la délégation chinoise votera cet article.

15. M. GUEORGUIEV (Bulgarie) souligne que la tâche de la Conférence est clairement définie par la résolution 1685 (XVI) de l'Assemblée générale et fait observer que dans son projet la Commission du droit international n'a pas traité de questions politiques telles que le droit d'asile et le problème des réfugiés, parce qu'elles n'ont rien à voir avec une convention sur les relations consulaires. De plus, la Deuxième Commission vient de rejeter une proposition tendant à mentionner le droit d'asile dans l'un des articles de la future convention. Adopter l'article proposé aurait pour effet de priver les malheureuses victimes de guerres d'agression du droit de prendre contact avec les représentants de leur propre pays, ce qui permettrait de les utiliser comme main-d'œuvre à bon marché dans les pays de résidence. Cette proposition est donc antihumanitaire et n'est guère de nature à favoriser les relations amicales entre les Etats. Pareil article ne pourrait que dénaturer la Convention, puisqu'il serait en contradiction avec un certain nombre d'articles déjà adoptés; de plus, son adoption empêcherait de nombreux pays de la signer. La délégation bulgare votera contre cette proposition, où elle ne peut voir qu'une tentative en vue de briser l'harmonie qui a jusqu'ici présidé aux travaux de la Conférence.

16. M. KIRCHSCHLAEGER (Autriche) annonce qu'il votera en faveur de la proposition, dans laquelle il ne voit ni une attaque politique contre un gouvernement quel qu'il soit, ni une tentative de nature à nuire aux relations amicales entre Etats, ni une tentative en vue de porter atteinte à la souveraineté ou à d'autres droits de l'Etat d'envoi. Il est stipulé au paragraphe 8 de l'article 24 de la Convention consulaire conclue le 24 juin 1960 entre l'Autriche et le Royaume-Uni que rien dans les dispositions de cet article ne peut être interprété comme obligeant les parties à reconnaître à un fonctionnaire consulaire le droit d'accomplir aucun acte au nom d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui est devenu réfugié

politique pour des considérations de race, de nationalité, d'opinion politique ou de religion, ou de s'occuper de ce réfugié de quelque autre manière. Que cette disposition, fort semblable au nouvel article proposé, ait été inscrite dans une convention consulaire bilatérale, cela montre bien que la proposition ne comporte rien d'inamical, mais se borne à poser certaines limites à l'exercice des fonctions consulaires dans le cas où l'Etat de résidence est appelé à remplir le devoir d'humanité qui consiste à accorder sa protection au réfugié — cela seulement, bien entendu, dans la mesure où celui-ci souhaite en bénéficier. La délégation de l'Autriche approuve donc l'amendement proposé oralement par la délégation du Brésil.

17. M. PAPAS (Grèce) admet le principe que traduit la proposition et fait observer qu'il ne présente nullement un caractère unilatéral dans l'ordre politique. La Grèce, par exemple, a donné asile à des réfugiés politiques, tandis que des réfugiés politiques grecs ont reçu asile dans d'autres pays. D'un autre côté, on ne doit pas oublier que le Haut Commissaire pour les réfugiés est l'autorité compétente en la matière et peut agir en qualité d'intermédiaire entre les réfugiés et les consuls de l'Etat d'envoi. Le Comité international de la Croix-Rouge peut agir en qualité d'intermédiaire dans les pays qui ne sont pas parties à la Convention relative au statut des réfugiés de 1951. Comme le représentant de la Suisse, M. Papas pense que la vraie place du nouvel article ne se trouve pas dans le corps de la Convention, mais parmi les dispositions générales.

18. M. KRISHNA RAO (Inde) annonce qu'il limitera ses observations sur le projet de nouvel article aux questions d'ordre juridique qu'il soulève. L'article proposé a pour origine le mémorandum présenté par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (A/CONF.25/L.6); mais l'article 2 du Statut du Haut Commissariat stipule que l'activité du Haut Commissaire ne comporte aucun caractère politique, qu'elle est humanitaire et sociale et qu'elle concerne, en principe, des groupes et catégories de réfugiés. Par suite, aucun argument politique ne doit être utilisé dans ce contexte. Cependant, le Haut Commissaire n'a pas demandé à la Conférence de prendre de mesures quelles qu'elles soient; il s'est borné à appeler l'attention de la Commission sur certaines dispositions de son statut. M. Krishna Rao partage donc l'opinion du représentant de Ceylan selon laquelle il est inutile de faire figurer dans le texte le nouvel article proposé, et cela d'autant plus que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne contient aucune disposition de ce genre et que la Commission du droit international n'a pas jugé nécessaire d'en faire figurer une dans son projet.

19. Le Haut Commissaire a invoqué l'alinéa a) de l'article 5 et l'article 36 du projet, mais la délégation de l'Inde ne voit pas en quoi ces dispositions intéressent le Haut Commissariat. Les dispositions de l'article 36 ne sauraient être interprétées comme conférant à un consul le droit de prendre des mesures au cas où le ressortissant intéressé ne désirerait pas que ces mesures soient prises à son égard. Il convient de noter également que les activités considérées seraient déployées sur le territoire de l'Etat de résidence dont les autorités seraient en mesure de refréner tous abus éventuels.

20. Le texte même de l'article proposé n'est guère satisfaisant, tant du point de vue du fond que du point de vue de la forme, et pourrait donner lieu à de nombreuses difficultés d'interprétation. Pour ne citer qu'un exemple, la définition du mot « réfugié » a déjà prêté à controverse pendant quatre ou cinq ans avant d'être adoptée à l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, et aujourd'hui encore, certains Etats contestent cette définition.

21. L'Inde reconnaît toute l'importance que revêt le problème des réfugiés, mais elle ne pense pas que les relations entre les réfugiés et les consuls puissent être définies dans une convention sur les relations consulaires. Tout problème qui se pose en cette matière doit être réglé par voie d'accords bilatéraux ou par le droit interne de chaque pays. Des progrès notables ont été accomplis dans les relations internationales depuis l'époque où, en vertu des conventions consulaires antérieures, les fonctionnaires consulaires de l'Etat d'envoi exerçaient certains droits sur les ressortissants de cet Etat. Le représentant de l'Inde prie instamment les auteurs de la proposition de retirer leur projet; s'ils ne le retirent pas, il se verra obligé de voter contre ce texte.

22. M. HEPPEL (Royaume-Uni) fait observer que son gouvernement a appelé l'attention sur la nécessité d'une telle disposition dans ses commentaires sur le projet d'articles. On ne saurait donc prétendre que la question a été invoquée de manière inopinée. La délégation du Royaume-Uni attache une grande importance à cet article, car elle est convaincue qu'il n'appartient pas à un consul de s'occuper des ressortissants de l'Etat d'envoi qui sont des réfugiés ou qui, pour une raison quelconque, cherchent asile. Le fait que les conventions consulaires bilatérales que le Royaume-Uni a signées avec certains autres pays contiennent des dispositions analogues montre clairement que la proposition ne revêt pas un caratère politique, mais qu'il s'agit de contacts quotidiens d'ordre administratif entre Etats entretenant des relations amicales. Le représentant de l'Inde a placé cette question dans sa véritable perspective lorsqu'il s'est référé à l'article 2 du statut du Haut Commissariat.

23. Du point de vue pratique, la convention a pour objet essentiel de garantir que le consul de l'Etat d'envoi puisse communiquer avec tous les ressortissants de cet Etat qui se trouvent en difficulté, et l'article 36 contient des dispositions précises à cet effet. Cependant, un consul ne devrait pas être habilité à s'occuper d'un réfugié comme s'il s'agissait d'un ressortissant ordinaire de l'Etat d'envoi. Il importe également d'éviter toute ambiguïté dans l'énoncé des obligations incombant à l'Etat de résidence aux termes de l'article 36 et de bien préciser que ces obligations ne sont pas les mêmes dans le cas des réfugiés. Bien entendu, la Commission doit chercher à harmoniser ses délibérations, mais ceux qui s'opposent énergiquement à l'adoption du nouvel article tentent d'exercer une pression sur les auteurs de la proposition afin de conférer aux fonctionnaires consulaires des droits sur les réfugiés, droits

qu'en réalité ils ne possèdent pas. Dans ces conditions, M. Heppel ne pense pas, comme le représentant de Ceylan, qu'on puisse reprocher aux auteurs de l'article de semer la discorde dans les débats.

24. Certains représentants ont fait valoir que, puisqu'aucune disposition analogue ne figure dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, cette disposition ne doit pas figurer non plus dans la présente convention. La délégation du Royaume-Uni pense pour sa part qu'une convention multilatérale sur les relations consulaires doit tout en formulant des règles destinées à protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi, énoncer toutes les exceptions possibles à ces règles. Le représentant de la Tchécoslovaquie a appelé l'attention sur une décision prise par la Deuxième Commission sur la question du droit d'asile, mais il s'agissait uniquement du droit d'asile dans les locaux du consulat, question entièrement distincte. Le représentant du Royaume-Uni souscrit aux vues des représentants selon lesquelles il ne faut pas préjuger la décision prise par d'autres organismes sur le problème des réfugiés; toutefois, l'article proposé a simplement pour objet de faire en sorte que la Convention consulaire, en définissant les relations entre les consuls et les ressortissants de l'Etat d'envoi, ne porte pas préjudice à la situation des réfugiés.

25. Le représentant de la Hongrie a dit que la proposition traite de questions qui n'entrent pas dans la compétence de la présente Conférence. En effet, il n'appartient pas à un fonctionnaire consulaire de s'occuper d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui est un réfugié ou qui cherche asile, mais il est essentiel que cela soit indiqué expressément dans la Convention, afin d'éviter tout malentendu éventuel. Le représentant de la Tchécoslovaquie s'est opposé à l'inclusion d'une disposition dite transitoire dans une convention qui établit le droit consulaire pour de longues années à venir; mais il ne faut pas oublier que le problème des réfugiés est aussi vieux que l'humanité. Depuis des milliers d'années, un étranger qui cherche protection a toujours été jugé digne de considération et d'égards spéciaux. Plusieurs orateurs ont évoqué la question de souveraineté, et il s'agit bien de souveraineté. La délégation du Royaume-Uni adresse donc un appel à tous les pays, petits ou grands, nouveaux et anciens, afin qu'ils restent maîtres chez eux pour ce qui est de la situation des réfugiés et pour qu'ils ne renoncent pas à cet aspect de leur souveraineté. Un étranger qui ne désire pas communiquer avec un consul de son pays et qui se met sous la protection de l'Etat de résidence ne doit pas être l'objet de l'attention d'un consul contre son gré.

26. On pourrait sans doute améliorer le texte de l'article proposé de manière à préciser que le droit d'un réfugié de s'adresser à son consulat ou à son ambassadeur n'est soumis à aucune restriction. L'article 36 énonce le droit de tous les ressortissants de l'Etat d'envoi, qu'ils soient ou non réfugiés, de communiquer avec leurs consuls.

27. Cependant, il est évident que certaines délégations considèrent que le libellé de l'article proposé limite indûment ce droit. La délégation du Royaume-Uni a été impressionnée par les critiques formulées par le représentant de l'Uruguay au sujet de l'amendement verbal présenté par le Brésil et s'efforcera de rédiger un texte plus acceptable [1].

28. M. BANGOURA (Guinée) dit que si, à première vue, sa délégation a trouvé le nouvel article proposé assez inoffensif, les interventions de certains orateurs, notamment celle du représentant de la Yougoslavie l'ont convaincue qu'il n'est pas souhaitable d'inclure une telle disposition dans la Convention. D'un point de vue strictement pratique, si le droit d'asile relève de la juridiction de l'Etat de résidence, cela exclut toute disposition tendant à faciliter le retour des réfugiés qui pourraient, par la suite, changer d'avis. Si l'appel adressé par les représentants du Ghana et de Ceylan n'est pas entendu, M. Bangoura votera contre la proposition commune.

29. M. AVILOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit que la question des réfugiés n'entre absolument pas dans le cadre de la discussion, car elle relève d'autres organes des Nations Unies dont la Troisième Commission de l'Assemblée générale et la Commission du droit international. En outre, étant donné que même ces organes spécialisés ont éprouvé des difficultés à trouver la solution du problème, il n'y a aucune raison de penser qu'il pourrait être résolu dans un seul article de la Convention sur les relations consulaires. Les Conventions consulaires que l'Union soviétique a conclues sur une base bilatérale ne contiennent aucune disposition relative aux réfugiés, et le fait qu'aucune disposition de cet ordre ne figure dans le projet de la Commission du droit international, ni dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, prouve le bien-fondé de cette politique.

30. Les difficultés que les réfugiés éprouvent dans leur nouveau pays de résidence sont bien connues, et l'Union soviétique dispose d'un grand nombre de renseignements sur les mesures prises pour empêcher leur rapatriement, au mépris des dispositions de la résolution 8(I) de l'Assemblée générale. Il est donc pour le moins surprenant que l'article proposé soit présenté pour des raisons prétendument humanitaires; comme l'a indiqué le représentant de Ceylan, les nations d'Asie et d'Afrique ont fait une expérience amère de ce prétendu humanitarisme. Contrairement à ce qu'affirme le représentant du Royaume-Uni, les adversaires de la proposition ne désirent pas introduire des dispositions vagues dans la Convention: ils veulent sauvegarder les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi et non pas spéculer sur la misère humaine. L'Union soviétique ne connaît que trop bien la situation de milliers de réfugiés et de personnes déplacées qui ont été séparés de leur famille et qui n'ont pas pu retourner dans leur pays. Mais, heureusement, nombreux sont aussi ceux qui ont réussi à y rentrer et qui y vivent actuellement dans des conditions normales.

31. Sous prétexte de vouloir sauvegarder les droits de l'homme, les auteurs de la proposition cherchent

[1] Un texte revisé a été distribué par la suite sous la cote A/CONF.25/C.1/L.124/Rev.1.

à empêcher les réfugiés d'entrer en contact avec le Consul de l'Etat d'envoi. En outre, rien ne garantit que les personnes qui, prétend-on, ne veulent pas communiquer avec leur consul, ne soient pas victimes d'une provocation. D'après l'expérience de l'URSS, de nombreux réfugiés ont consenti à se faire rapatrier après avoir vu leur consul et, comme la rencontre avec le consul a lieu en présence des autorités de l'Etat de de résidence, ils ne courent aucun danger. Lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi déclare devant le consul et qu'il ne veut pas être rapatrié, il ne peut être fait aucune objection; il n'y a de difficulté que lorsque l'intéressé est empêché de voir le consul.

32. Le représentant de l'URSS déplore que l'atmosphère amicale qui avait régné jusqu'à présent à la Conférence ait été ainsi troublée et il espère que la proposition commune sera retirée. Si les auteurs insistent pour qu'elle soit mise aux voix, il votera contre.

33. M. RABASA (Mexique) fait observer que la proposition commune contient un nouvel article tout à fait inconnu des gouvernements qui ont envoyé leurs délégations à la Conférence pour discuter le projet préparé par la Commission du droit international. A l'avenir, il se verra obligé de s'abstenir de voter sur toute proposition de nouvel article, quel qu'en soit le fond. Il n'a pas et il n'est pas en mesure d'obtenir de son gouvernement d'instructions concernant une disposition qui sort du cadre du projet renvoyé à la Conférence par l'Assemblée générale.

34. Toutefois, bien qu'il soit sans instructions de son gouvernement, il est prêt à appuyer la proposition commune à cause de la politique traditionnelle du Mexique en matière de droit d'asile politique. A la sixième Conférence internationale américaine, qui s'est tenue à La Havane en 1928, le Mexique a été l'un des artisans de la Convention sur le droit d'asile diplomatique. Cette Convention a adopté le système latino-américain d'octroi du droit d'asile aux réfugiés politiques dans les locaux des missions diplomatiques; l'institution du droit d'asile diplomatique a été confirmée dans une seconde Convention traitant du même sujet, signée à la septième Conférence internationale américaine de Montevideo en 1933. Lors de la Conférence internationale américaine de 1954, qui a eu lieu à Caracas, deux conventions ont été signées: l'une sur le droit d'asile politique sur le territoire des Etats contractants et l'autre sur le droit d'asile diplomatique. Le Mexique a été l'un des promoteurs de ces conventions qui reflètent les derniers développements en matière de droit d'asile en Amérique latine et le Sénat mexicain a approuvé leur ratification. En outre, dans sa législation sur l'immigration et la résidence des étrangers, le Mexique a incorporé des dispositions tendant à assurer la protection des personnes qui ont demandé asile pour des raisons d'ordre politique.

35. M. Rabasa croit donc interpréter fidèlement la politique de son gouvernement en appuyant la proposition, qui ne semble nullement inspirée par des motifs cachés, mais qui tend simplement à renforcer l'institution du droit d'asile politique. Toutefois, il est obligé de souligner qu'il ne possède que des pouvoirs *ad referendum* et, lors du vote en séance plénière, il se réserve donc le droit d'agir conformément à toutes instructions qu'il aura pu recevoir de son gouvernement.

36. Mlle ROESAD (Indonésie) rappelle qu'à la précédente séance sa délégation a voté pour la motion tendant à constater l'incompétence de la Conférence pour traiter de la question en discussion. Elle s'abstiendra donc d'en aborder le fond; sa délégation n'est pas opposée au droit d'asile en tant que tel, mais pense qu'il ne serait d'aucune utilité de le mentionner dans une convention sur les relations consulaires.

37. M. ABDELMAGID (République arabe unie) est d'avis, lui aussi, que le nouvel article proposé n'a pas sa place dans une convention sur les relations consulaires. Sa délégation connaît très bien le problème des réfugiés; la République arabe unie donne toutes facilités au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, qui a un représentant au Caire. Toutefois, il est convaincu que si le texte en discussion avait été soumis à la Commission du droit international, ses membres, quelles que soient leur nationalité et leurs idées, seraient parvenus à la conclusion qu'il ne convenait pas de l'inclure dans le projet d'articles sur les relations consulaires. Il s'associe donc à l'appel du représentant de Ceylan invitant les auteurs à ne pas insister sur leur proposition, qui a donné lieu à un si long débat de caractère surtout politique.

38. M. VON HAEFTEN (République fédérale d'Allemagne) fait observer que la disposition envisagée n'imposerait aucune obligation aux Etats, qui resteraient libres d'accorder ou non l'asile, à leur gré. D'autre part, elle n'empêcherait pas un réfugié de retourner dans son pays d'origine ou de prendre contact avec le consul de ce pays, si, de son propre gré, il décidait de le faire; le représentant du Royaume-Uni a proposé de préciser le texte sur ce point. Le nouvel article proposé a simplement pour objet d'empêcher que des pressions ne soient exercées sur les réfugiés.

39. M. TORROBA (Espagne) ne croit pas que la disposition proposée soit absolument indispensable. Mais il ne voit pas d'inconvénient à ce qu'elle soit adoptée, surtout si le texte est amélioré dans le sens proposé.

40. M. DE MENTHON (France) souligne l'intérêt dont la France a toujours témoigné pour le problème des réfugiés. Au cours de son histoire, elle a donné asile à un grand nombre de réfugiés de nationalités et de tendances politiques très diverses. Elle apporte sa collaboration sans réserve à l'œuvre accomplie par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et compte parmi les signataires de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951. Un office pour la protection des réfugiés et des apatrides a été institué en France et le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés est représenté à Paris.

41. La délégation française juge indispensable qu'un article conçu dans l'esprit de la proposition figure dans la Convention sur les relations consulaires. Il

ne faut pas qu'il y ait conflit entre les dispositions de cette convention et le texte des accords relatifs aux réfugiés. Vu les dispositions de l'article 5 du projet qui ont trait à la sauvegarde des intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, il est indispensable de reconnaître aux intéressés la pleine liberté de leur choix. Cela vaut notamment pour les personnes qui ne souhaitent pas prendre contact avec les représentants consulaires de leur pays d'origine.

42. L'objet du nouvel article proposé est de fixer à l'exercice des fonctions consulaires les limites nécessaires. M. de Menthon est convaincu qu'il a été présenté sans aucune arrière-pensée d'ordre politique et qu'il répondra dans l'avenir à de réels besoins puisqu'il y aura malheureusement toujours des réfugiés.

43. Mgr CASAROLI (Saint-Siège) déclare que la position de la délégation du Saint-Siège à l'égard de la proposition dont est saisie la Commission n'est pas inspirée par des considérations relatives à la situation actuelle, transitoire, il faut l'espérer, mais par des considérations d'ordre juridique et par des préoccupations de caractère général touchant un problème aussi grave, aussi ancien et malheureusement aussi durable que celui dont la Commission s'occupe.

44. Le représentant du Saint-Siège n'entrera pas dans les détails de la proposition, mais se bornera à en examiner l'idée centrale. Il a toutefois été heureux d'apprendre qu'une clause devrait y être ajoutée — clause essentielle aux yeux de la délégation du Saint-Siège — pour préciser que la disposition envisagée n'a nullement pour effet d'empêcher les intéressés de prendre contact avec les fonctionnaires consulaires de leur pays d'origine lorsqu'ils le veulent et quand ils le veulent.

45. Il y a un argument d'ordre logique qui milite en faveur de la proposition. Le droit international reconnaît heureusement qu'il est légitime pour un individu de chercher asile hors du pays qui, tout en restant sa patrie, ne lui offre plus la tranquillité ni la sécurité, en raison non d'un crime qu'il aurait commis, mais de faits indépendants de sa volonté, comme la race ou la nationalité, ou encore en raison de quelque acte licite. Le droit international reconnaît également le droit des Etats d'accueillir ceux qui y cherchent asile pour des raisons légitimes. Ainsi donc, tant qu'il sera légitime pour un individu de se soustraire librement, dans certains cas, à l'autorité de l'Etat dont il est ressortissant, la logique veut, semble-t-il, qu'on lui reconnaisse aussi le droit de se soustraire à l'autorité des agents consulaires de ce même Etat dans le pays où il s'est réfugié.

46. A cet argument d'ordre logique en faveur de la proposition, viennent s'ajouter des considérations d'ordre humanitaire qui lui donnent plus de force encore, malgré le danger d'abus, qui restent toujours possibles, et malgré le risque que, sous l'apparence de préoccupations humanitaires, ne se cachent malheureusement parfois des intentions et des attitudes d'un ordre différent. La délégation du Saint-Siège ne peut que souhaiter que le problème angoissant des réfugiés trouve au plus tôt, grâce à la bonne volonté de tous, une solution véritable, juste et humaine, pour le bien des intéressés et pour la paix du monde entier.

47. Mgr Casaroli fait observer que la proposition est formulée, intentionnellement lui semble-t-il, en termes négatifs; elle se borne à dire qu'aucune disposition de la Convention n'impose à l'Etat de résidence l'obligation de reconnaître à un fonctionnaire consulaire de l'Etat d'envoi qualité pour agir dans les conditions indiquées. Cette formule ne préjuge pas l'aspect positif de la question, dont elle laisse la solution, quant au fond, aux organismes compétents pour étudier le problème du droit d'asile et les questions connexes.

48. C'est dans cet esprit et pour ces motifs que la délégation du Saint-Siège votera la proposition, complétée comme l'a proposé le représentant du Royaume-Uni.

49. M. DJOUDI (Algérie) dit combien ont été appréciés les services rendus aux réfugiés algériens par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. L'Algérie est devenue partie à la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

50. Cependant, le représentant de l'Algérie estime que le fait d'être réfugié ne soustrait pas l'intéressé à son allégeance envers son pays d'origine. Le nouvel article proposé fournirait à l'Etat de résidence un moyen indirect de rendre inopérante la protection des autorités consulaires. M. Djoudi partage l'opinion exprimée par certains représentants que cet article n'a pas sa place dans une convention sur les relations consulaires; du reste, il est manifeste que s'il devait y figurer de nombreux pays n'adhéreraient pas à la Convention. Dans l'intérêt de l'universalité de la Convention, M. Djoudi demande donc instamment aux auteurs de la proposition de la retirer.

51. M. DI MOTTOLA (Costa Rica) annonce qu'il votera la proposition, qui est conforme à la politique traditionnelle du Costa Rica. Elle est en harmonie avec les principes du droit international sur l'octroi de l'asile et elle est utile en ce qu'elle précise les limites dans lesquelles certaines fonctions consulaires peuvent être exercées.

52. M. BARTOŠ (Yougoslavie) fait observer que, dans son mémorandum (A/CONF.25/L.6), le Haut Commissaire pour les réfugiés n'a pas demandé l'insertion d'une disposition du genre de celle qui fait l'objet de la proposition commune. L'objet du mémorandum était seulement d'appeler l'attention de la Commission sur le fait qu'en vertu de certains instruments internationaux le Haut Commissaire peut accorder sa protection à des réfugiés.

53. Le représentant du Royaume-Uni a affirmé qu'il existait sur la question en discussion une clause qui reflète la pratique internationale courante. Or, pour autant que M. Bartoš le sache, ladite clause n'est employée que par le Royaume-Uni et ne figure que dans les conventions consulaires conclues par ce pays avec la Suède, le Danemark et l'Autriche. On ne peut guère qualifier d'internationale ou de générale une pratique suivie par quatre pays seulement. Du reste, cette « pratique » est presque purement théorique; on ne trouve pas un bien grand nombre de réfugiés

autrichiens, danois ou suédois au Royaume-Uni, ni de réfugiés britanniques en Autriche, en Suède ou au Danemark. Cette pratique ne saurait constituer une base pour la codification du droit international ni un point de départ pour le développement progressif de ce droit, car, pour qu'une pratique puisse constituer une base pour la codification ou le développement du droit international, il faut qu'elle ait été admise par les différents systèmes juridiques. Or, cette condition ne se trouve pas remplie dans le cas dont il s'agit.

54. Même amélioré par la modification proposée par le représentant du Royaume-Uni, le nouvel article ne peut être accepté par la délégation de la Yougoslavie. Il ne contient pas de disposition garantissant que les intéressés auront eu la faculté d'exercer leur droit de prendre contact avec le consul de leur pays. Si pareil article devait figurer dans la Convention, beaucoup d'Etats ne seraient pas en mesure d'y adhérer.

55. M. WESTRUP (Suède) est surpris que la proposition dont la délégation suédoise est l'un des auteurs ait pu donner lieu à une discussion aussi vive. La Suède n'a nulle part dans la « guerre froide »; du reste, M. Westrup constate, d'après le ton modéré des observations qui ont été faites par les représentants de la Pologne et d'autres pays, qu'on n'a pas cherché à jeter le doute sur les intentions de la délégation suédoise. Il tient à assurer les membres de la Commission qui s'opposent à l'adoption de la proposition que celle-ci n'a pas été présentée dans l'esprit que lui attribuent certains représentants; elle a été faite en prévision de besoins à venir, puisqu'on ne peut espérer que le problème des réfugiés cesse de se poser.

56. M. N'DIAYE (Mali) croit avoir compris que la proposition commune tire son origine du débat qui s'est déroulé au sujet de l'article 36 à la Deuxième Commission de la Conférence [2]. Il a été indiqué au cours de ce débat que, puisque l'Etat de résidence est tenu d'informer le consul de l'arrestation d'un des ressortissants de l'Etat d'envoi, il est également tenu de signaler au consul du pays d'origine l'arrestation de tout réfugié qui aurait franchi la frontière illégalement. En fait, ce problème a été résolu par l'insertion à l'article 36, d'une disposition prévoyant que si une personne arrêtée ne désire pas que son consul soit informé par l'Etat de résidence de son arrestation, cet Etat n'est pas tenu de le faire. Dans ces conditions, le représentant du Mali ne voit aucune raison de faire figurer dans la Convention le nouvel article proposé.

57. Le problème des réfugiés relève du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. M. N'Diaye comprend les raisons humanitaires qui ont inspiré les auteurs de la proposition commune, mais considère que cette question n'est pas de la compétence de la présente Conférence. Si la proposition commune est mise aux voix, la délégation du Mali devra s'abstenir. M. N'DIAYE se joint à l'appel qui a été adressé aux auteurs de la proposition pour qu'ils trouvent une solution de compromis, afin que la Commission puisse poursuivre ses travaux dans l'atmosphère constructive et amicale qui a régné jusqu'ici.

58. M. NESHO (Albanie) combat la proposition commune car elle tend à introduire un élément étranger dans la future convention sur les relations consulaires.

59. M. MAMELI (Italie) appuie la proposition commune dont le texte a été amélioré par l'addition d'une nouvelle phrase. L'Italie a accordé asile à de nombreux réfugiés; elle est signataire de la Convention sur le statut des réfugiés de 1951. La délégation italienne s'intéresse au problème des réfugiés qui revêt un caractère humanitaire et elle estime que le nouvel article proposé est tout à fait à sa place dans une convention sur les relations consulaires.

60. M. PETRŽELKA (Tchécoslovaquie) dit que le représentant du Royaume-Uni n'a pas répondu aux arguments essentiels qui ont été soutenus à la séance précédente. Il tient à faire remarquer notamment que de nombreux pays ne sont pas parties aux instruments internationaux relatifs aux réfugiés, de sorte que l'addition d'une disposition dans ce sens ne codifierait pas une pratique internationale générale.

61. De nombreux pays ne voudront pas renoncer à leur droit de protéger leurs ressortissants. Il est impossible d'accepter une théorie selon laquelle l'Etat de résidence aurait le droit de reconnaître ou de ne pas reconnaître le droit qu'a l'Etat d'envoi d'exercer des fonctions consulaires à l'égard de ses propres ressortissants. Elle serait incompatible avec le principe de l'égalité souveraine des Etats, proclamé au paragraphe 1 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Elle serait incompatible aussi avec la disposition de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 aux termes de laquelle les fonctions d'une mission diplomatique consistent notamment à protéger dans l'Etat accréditaire les intérêts de l'Etat accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international. La proposition présente une autre lacune sur le plan juridique: c'est qu'elle prive l'Etat d'envoi de ses droits souverains et les accorde à des personnes au mépris du droit international.

62. Comme le représentant de l'Inde l'a indiqué à juste titre, la définition du terme « réfugié » est extrêmement importante dans ce contexte et il n'appartient pas à la présente Conférence de le définir.

63. Il est incontestable que la proposition commune porte sur une question politique dangereuse et qu'elle constitue une tentative d'imposer certaines vues au mépris de l'opinion d'un grand nombre d'Etats. L'adoption de cette proposition risquerait de rendre la convention inacceptable pour de nombreux pays.

64. M. TORROBA (Espagne), répondant au représentant de la Yougoslavie, dit que les trois pays que cet orateur a mentionnés ne sont pas les seuls qui aient conclu avec le Royaume-Uni des conventions consulaires contenant une disposition relative aux réfugiés. Une disposition de cet ordre figure aussi dans la Conven-

[2] Voir les comptes rendus des 16e, 17e, et 18e séances de la Deuxième Commission.

tion consulaire entre le Royaume-Uni et l'Espagne et M. Torroba ne conteste pas que certains Espagnols résidant au Royaume-Uni se considèrent comme des réfugiés politiques.

65. M. USTOR (Hongrie) dit que le représentant de l'Inde a déjà signalé les lacunes juridiques de la proposition commune et a appelé l'attention sur la nécessité de définir le terme « réfugié ». En l'absence d'une telle définition, la rédaction vague du nouvel article proposé n'exclut pas la possibilité que presque tous les étrangers puissent être considérés comme des réfugiés.

66. Les personnes qui quittent leur pays d'origine le font dans l'espoir d'être heureuses; les raisons qui les poussent sont généralement d'ordre économique encore que, dans certains cas, ce ne soient pas les seules. La question qui se pose est de savoir qui est habilité à déterminer les raisons qui incitent une personne à prendre la grande décision de quitter son pays d'origine. Tout ce qui pourrait donner à penser que ce droit appartient unilatéralement à l'Etat de résidence serait une ingérence flagrante dans les droits souverains de l'Etat d'envoi et une intervention illégitime dans les relations entre cet Etat et ses ressortissants.

67. Le nouvel article proposé aurait pour effet de placer le consul devant des difficultés pratiques insurmontables. En particulier, ce dernier ignorerait si une personne est ou non considérée comme réfugiée par l'Etat de résidence et il est pratiquement impossible de donner le droit de trancher cette question à la personne intéressée parce que même les criminels pourraient alors se déclarer réfugiés afin d'éviter l'extradition.

68. Une disposition comme celle dont la Commission est saisie pourrait éventuellement figurer dans un accord bilatéral, mais son insertion dans une convention multilatérale générale ne ferait que créer la confusion. Elle risquerait aussi de priver la convention de son caractère universel et d'entraver ainsi le processus de codification du droit international.

69. M. GUNEWARDENE (Ceylan) rappelle que la Commission des droits de l'homme, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale elle-même se sont déjà penchés sur les problèmes des réfugiés et du droit d'asile et continuent à travailler à ces problèmes. Si ces organes compétents des Nations Unies n'ont pas pu trouver une solution, il est vain de tenter de le faire à une conférence de caractère aussi particulier que celle qui siège actuellement.

70. Le représentant de Ceylan apprécie la générosité que le Royaume-Uni et d'autres pays ont manifestée envers les réfugiés et il est convaincu que les quatre pays du Commonwealth et les cinq autres pays qui ont présenté ensemble la proposition commune ont été inspirés par les meilleures intentions. Toutefois, la proposition a créé une atmosphère de guerre froide à la Commission et il réitère l'appel qui a été adressé aux auteurs du nouvel article pour les prier de le retirer afin que la Conférence puisse élaborer une convention approuvée à l'unanimité.

71. M. KEVIN (Australie) dit que les auteurs de la proposition commune ne tentent pas de définir le terme « réfugié », mais tentent d'indiquer exactement jusqu'où le consul peut aller dans l'exercice de ses fonctions. Il ne voit aucun lien entre la proposition et la guerre froide.

72. M. GUNEWARDENE (Ceylan) propose que la Commission renvoie à la prochaine séance le vote sur la proposition commune.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 20

VINGT-SIXIÈME SÉANCE

Vendredi 22 mars 1963, à 10 h. 35

Président: M. BARNES (Libéria)

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*]

PROJET DE NOUVEL ARTICLE A INSÉRER ENTRE LES ARTICLES 5 ET 6 (Réfugiés) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du nouvel article proposé par neuf pays (A/CONF.25/C.1/L.124) et appelle l'attention sur le texte révisé de cette proposition (A/CONF.25/C.1/L.124/Rev.1)

2. M. AVILOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) se joint à l'appel que le représentant de Ceylan a adressé aux auteurs du projet commun pour qu'ils retirent leur proposition dont la discussion est hors de propos et risque d'introduire à la Conférence une atmosphère de guerre froide et de compromettre ainsi son succès. En outre, l'insertion de l'article dans la Convention empêcherait de nombreux Etats de la ratifier et réduirait à néant le travail accompli depuis huit ans par la Commission du droit international. Les auteurs de la proposition en porteraient la responsabilité. La délégation de l'URSS en appelle au bon sens de la Commission pour qu'elle rejette l'article en question.

3. M. HEPPEL (Royaume-Uni) souligne toute l'importance que revêt le problème devant lequel se trouve la Conférence et insiste sur la nécessité d'introduire dans la Convention l'article proposé. La question a un rapport direct avec les relations consulaires et, de ce fait, est du ressort de la Conférence. Par ailleurs, s'il est regrettable que cette question ait pris un aspect politique, son côté humanitaire en fait un objet d'intérêt pour tous.

4. M. RAHMAN (Fédération de Malaisie) déplore que les débats de la Conférence, qui s'étaient jusqu'ici déroulés dans un climat d'harmonie, se soient envenimés. Mais l'espoir d'une solution de compromis, qui constituerait un réel succès pour la Conférence, ne doit pas être abandonné. Les deux groupes opposés