

# Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche  
4 mars – 22 avril 1963

Document:-  
**A/CONF.25/C.2/SR.13**

## **13<sup>ème</sup> séance de la Deuxième Commission**

Extrait des  
*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, vol. I*  
*(Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la première*  
*et de la deuxième Commission)*

Par 26 voix contre 21, avec 19 abstentions l'amendement de la Roumanie (A/CONF.25/C.2/L.99) repris par la Belgique, est rejeté.

Par 61 voix contre zéro, avec 6 abstentions, l'article 34 est adopté.

La séance est levée à 12 h. 55.

### TREIZIÈME SÉANCE

Mercredi 13 mars 1963, à 15 h. 15

Président : M. GIBSON BARBOZA (Brésil)

#### Examen du projet d'articles relatifs aux relations consulaires adopté par la Commission du droit international à sa treizième session (A/CONF.25/6) [suite]

##### ARTICLE 35 (Liberté de communication)

1. Le PRÉSIDENT propose à la Commission d'examiner paragraphe par paragraphe l'article 35 ainsi que les amendements à cet article<sup>1</sup>.

##### Paragraphe 1

2. Le PRÉSIDENT met en discussion les amendements présentés par la Suisse (L.42), le Japon (L.55), l'Afrique du Sud (L.75) et la Nigéria (L.108).

3. M. SERRA (Suisse) précise que le paragraphe 1 de l'article 35, tel que l'a établi la Commission du droit international, donne aux consulats le droit absolu de faire sans restriction usage de la valise diplomatique ou consulaire et du courrier diplomatique ou consulaire. Ce droit, son gouvernement ne l'estime pas justifié. L'amendement proposé par la Suisse (L.42) soumettrait la liberté de communication à certaines restrictions. Lorsque l'Etat d'envoi a une mission diplomatique dans l'Etat de résidence, les communications du poste consulaire avec le gouvernement et avec les missions diplomatiques et les postes consulaires de l'Etat d'envoi situés ailleurs que dans l'Etat de résidence devraient être acheminées par la voie de cette mission. Cette restriction à l'emploi de la valise ou du courrier (qu'ils soient diplomatiques ou consulaires) est la meilleure garantie de leur protection. Si l'Etat d'envoi n'a pas de représentant diplomatique dans l'Etat de résidence, le consulat aura le droit d'établir des communications directes, comme prévu au paragraphe 1.

4. Si le paragraphe 1 rédigé par la Commission du droit international était adopté, le Gouvernement suisse ne serait pas disposé à l'appliquer aux consuls honoraires, comme il est prévu à l'article 57.

<sup>1</sup> La Commission était saisie des amendements ci-après : Pays-Bas, A/CONF.25/C.2/L.15; Suisse, A/CONF.25/C.2/L.42; Japon, A/CONF.25/C.2/L.55; République socialiste soviétique de Biélorussie, A/CONF.25/C.2/L.70; République fédérale d'Allemagne, A/CONF.25/C.2/L.73; Afrique du Sud, A/CONF.25/C.2/L.75; Espagne, A/CONF.25/C.2/L.91; Australie, A/CONF.25/C.2/L.92; Italie, A/CONF.25/C.2/L.102; Nigéria, A/CONF.25/C.2/L.108.

5. M. DRAKE (Afrique du Sud) dit que son amendement (L.75) visant à remplacer les mots « libre communication » par les mots « liberté de communication » a pour objet d'éliminer les risques d'ambiguïté qui ont été signalés au cours de la discussion préliminaire. Le libellé du projet pourrait donner à penser qu'il s'agit d'accorder la franchise aux communications, alors que, dans l'esprit de la Commission du droit international, il s'agit d'une communication sans restrictions mais soumise aux taxes appliquées normalement par l'Etat de résidence. Il propose de renvoyer le paragraphe au Comité de rédaction.

6. M. SHITTA-BEY (Nigéria) dit que son amendement (L.108), tendant à remplacer la dernière phrase du paragraphe 1 par : « Toutefois, le consulat ne peut pas installer ni utiliser un poste émetteur de radio si ce n'est avec le consentement de l'Etat de résidence » est plus restrictif que le libellé initial. En effet, à son avis, les raisons d'accorder aux consuls l'autorisation de se servir de leurs propres émetteurs sont moins valables que lorsqu'il s'agit de missions diplomatiques. En outre, dans les pays où l'Etat d'envoi a une mission diplomatique, le consulat est placé sous l'autorité de cette mission et peut utiliser pour les communications urgentes l'émetteur de radio prévu au paragraphe 1 de l'article 27 de la Convention sur les relations diplomatiques. L'installation d'émetteurs dans les consulats priverait l'Etat de résidence de certaines recettes et aggraverait l'encombrement des bandes de fréquence qui sont déjà surchargées. Ces deux facteurs pourraient, en vertu de l'article 55, être considérés comme une immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence.

7. M. WASZCZUK (Pologne) ne saurait appuyer l'amendement présenté par la Suisse, car il impose des restrictions à la communication directe entre les consulats qui est souvent indispensable aux fonctions consulaires; cette communication directe existe et se développera certainement à l'avenir. Il ne saurait non plus souscrire à l'amendement du Japon (L.55) car si la pratique des courriers consulaires n'est pas encore très répandue, on ne saurait prévoir l'évolution future. Le représentant de la Pologne est favorable au maintien du texte rédigé par la Commission du droit international.

8. M. KANEMATSU (Japon) précise que son amendement (L.55) tendant à supprimer les mots « ou consulaires » après les mots « courriers diplomatiques » est lié à l'amendement japonais au paragraphe 5. Vu le paragraphe 4 du commentaire de la Commission du droit international, il pense que les dispositions du paragraphe 5 s'appliquent à des cas d'espèce et qu'il ne s'agit pas d'une pratique courante. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 35, ainsi que les articles 40 et 41, garantissent de manière suffisante l'inviolabilité des fonctions consulaires. Le poste de courrier consulaire est tout à fait nouveau, et il n'en résultera que des complications. C'est pourquoi il propose de supprimer aux paragraphes 1 et 5 les mots « courrier consulaire ».

9. Selon M. SPACIL (Tchécoslovaquie), si, à première vue, les amendements proposés au paragraphe 1 semblent constituer un progrès par rapport à la pratique, un examen approfondi révèle qu'il n'en est rien. Comme

certainement d'autres représentants qui ont acquis quelque expérience en matière de fonctions consulaires, il pourrait citer de nombreux exemples démontrant que le projet de la Commission du droit international est préférable et plus souple qu'aucun des amendements. Selon l'amendement de la Suisse, par exemple, les consulats communiqueraient entre eux par des courriers diplomatiques qui devraient faire des détours pour se rendre dans la capitale; et cette communication qui porte sur des questions purement consulaires se ferait par courriers diplomatiques. Il est essentiel d'assurer la communication directe entre les consulats et c'est pourquoi le représentant de la Tchécoslovaquie s'oppose à l'amendement de la Suisse.

10. Il ne saurait non plus souscrire à l'amendement du Japon, car, si les courriers consulaires semblent constituer une innovation, il importe, pour des raisons d'ordre pratique, de les mentionner dans la Convention. Premièrement, un courrier qui transporterait de la correspondance entre la capitale d'un pays où il existe une mission consulaire mais pas de mission diplomatique serait, en fait, un courrier consulaire. Deuxièmement, un chef de poste consulaire ou un vice-consul qui transporterait une valise vers la capitale demeurerait courrier consulaire, et ne serait pas courrier diplomatique, car il ne figurerait pas sur la liste diplomatique. Troisièmement, les représentants des Pays-Bas et de la République socialiste soviétique de Biélorussie ont déposé des amendements auxquels le représentant de la Tchécoslovaquie est favorable et selon lesquels les courriers *ad hoc* chargés de transporter la valise diplomatique vers la capitale devraient être considérés comme des courriers consulaires. En ce qui concerne l'amendement de la Nigéria, M. Spacil comprend les raisons qui l'ont inspiré et serait satisfait s'il était renvoyé devant le Comité de rédaction.

11. M. SPYRIDAKIS (Grèce) répugne à voir introduire un nouvel élément dans le droit et la pratique internationaux en ajoutant des dispositions relatives aux courriers consulaires. A son avis, les articles 33, 34 et 40 prévoient des clauses suffisantes pour sauvegarder la correspondance consulaire. Il appuie les amendements du Japon et de la Suisse, de même que ceux de l'Afrique du Sud et de la Nigéria, mais estime que ces derniers doivent être renvoyés devant le Comité de rédaction.

12. Le PRÉSIDENT demande au représentant de la Nigéria s'il accepterait que son amendement soit renvoyé au Comité de rédaction. Il souligne que l'interprétation du paragraphe 1 donnée par la Commission du droit international au paragraphe 7 de son commentaire est essentiellement la même.

13. M. SHITTA-BEY (Nigéria) accepte que son amendement soit renvoyé devant le Comité de rédaction.

14. M. EVANS (Royaume-Uni) dit que l'amendement de la Suisse peut comporter de gros inconvénients et provoquer des retards dans les communications de l'Etat d'envoi, car il donne à entendre que les communications entre les postes consulaires ne pourront pas se faire directement d'un consulat à l'autre, mais devront être acheminées par l'intermédiaire d'une mission diploma-

tique de l'Etat d'envoi ou par la capitale de l'Etat d'envoi. Il serait par exemple fort incommode qu'aux Etats-Unis, où le Royaume-Uni a de nombreux consulats, toutes les communications dussent passer obligatoirement par Washington.

15. L'amendement du Japon exprime surtout la crainte que le projet de convention ne prévoit une nouvelle catégorie de courriers ou de fonctionnaires auxquels il faudra accorder les immunités au paragraphe 5 de l'article 35. Le représentant du Japon estime aussi que, dans la mesure où un courrier n'est pas un courrier diplomatique, il doit être traité comme un fonctionnaire consulaire et que lui sont applicables les règles correspondantes d'inviolabilité et d'immunité limitées. A cela, le représentant du Royaume-Uni a deux objections: premièrement, les courriers ne répondent pas à la définition des fonctionnaires consulaires qui figure à l'article 1. Deuxièmement — et c'est plus important — il est essentiel que les courriers jouissent d'une inviolabilité complète et non pas de l'inviolabilité limitée accordée aux fonctionnaires consulaires. La situation qui résulterait de l'adoption de l'amendement du Japon, à savoir l'existence de deux catégories de courriers jouissant de degrés différents d'inviolabilité ne serait ni satisfaisante ni acceptable.

16. Les amendements de l'Afrique du Sud et de la Nigéria sont de nature purement rédactionnelle.

17. M. LEVI (Yougoslavie) ne saurait souscrire à l'amendement de la Suisse. Il comprend le point de vue du représentant de cet Etat car il vient aussi d'un petit pays où les communications inter-consulaires ne sont guère nécessaires; mais dans les grands pays le représentant de la Yougoslavie ne voit pas de raison de ne pas autoriser des communications directes. Il serait disposé à appuyer l'amendement du Japon s'il y était précisé que le consulat a le droit d'avoir ses propres courriers consulaires et ne doit pas recourir aux courriers détachés des missions diplomatiques.

18. M. WOODBERRY (Australie) signale qu'en vertu de l'article 57, l'article 35 est applicable aux consuls honoraires. Si donc l'on se propose d'étendre aux courriers désignés par des consuls honoraires qui peuvent être des ressortissants de l'Etat de résidence, l'inviolabilité complète qu'on propose d'accorder aux courriers consulaires, il ne saurait souscrire à cette idée. Il appuiera la proposition du Japon, s'il est entendu qu'en éliminant les courriers consulaires, les consulats utiliseront les courriers diplomatiques qui jouiront de l'inviolabilité diplomatique.

19. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) fait siennes les observations du représentant du Royaume-Uni. La divergence d'opinions qui s'est manifestée à la Commission au sujet des courriers consulaires est due au fait que certains pays ne sont pas habitués au genre de frontières qui existent entre les pays d'Europe, où les courriers n'ont aucune raison de passer par la capitale. Le courrier consulaire est une institution acceptée dans la pratique et qui devrait être mentionnée dans la Convention.

20. M. KONSTANTINOV (Bulgarie) désapprouve l'amendement de la Suisse qui tend à éliminer toute une partie des fonctions inter-consulaires. Il désapprouve également l'amendement du Japon, car sans les courriers consulaires, les consuls devraient recourir aux courriers diplomatiques, ce qui gênerait leurs communications. Pourvu que les consuls disposent de leurs propres courriers, peu importe que ceux-ci soient dénommés diplomatiques ou consulaires.

21. M. MARESCA (Italie) fait observer que l'existence de plusieurs consulats dans un Etat de résidence implique le besoin de communication par correspondance et il serait déraisonnable qu'un Etat de résidence n'autorise pas et ne protège pas la correspondance entre les consulats d'un même Etat sur son territoire. L'amendement de la Suisse est satisfaisant pour autant qu'il s'applique aux consulats qui ne sont pas situés dans le même Etat de résidence, mais il est trop rigoureux pour les consulats qui se trouvent sur le territoire du même Etat. C'est pourquoi il propose de supprimer les mots « de l'Etat d'envoi » qui figurent dans la deuxième phrase, après les mots « missions diplomatiques », et de les remplacer par les mots « où qu'elles se trouvent et les autres consulats de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence ». En ce qui concerne l'amendement du Japon, le représentant de l'Italie estime, bien qu'il soit partisan de toute simplification de la convention, que l'existence des courriers consulaires est justifiée et qu'on ne doit pas empêcher les consuls d'envoyer, en cas de besoin, des valises diplomatiques à d'autres consulats situés dans le même pays.

22. M. KHOSLA (Inde) partage les craintes exprimées par certains représentants au sujet de l'amendement de la Suisse et reconnaît les difficultés qui ont été citées à titre d'exemples. La Commission du droit international était favorable au principe d'une communication libre et sans restrictions, principe qui est énoncé également à l'article 27 de la Convention sur les relations diplomatiques. Les fonctionnaires consulaires savent quels sont les moyens de communication les plus efficaces, et il conviendrait de leur laisser dans toute la mesure du possible le soin de choisir leurs propres méthodes.

23. La proposition du représentant de l'Italie semble devoir avoir pour effet de permettre aux consulats de communiquer avec les missions diplomatiques se trouvant dans l'Etat de résidence, mais non pas avec celles qui sont établies hors de ce pays; elle est donc en contradiction avec la disposition relative à la liberté de communication. Pour ce qui est de l'amendement du Japon, on peut, en effet, admettre que l'expression « courrier consulaire » est assez récente; mais elle s'applique à une catégorie de personnel qui est appelée à prendre de plus en plus de place dans le monde des relations consulaires et dont il faut par conséquent tenir compte; il faut reconnaître son existence et accorder au courrier consulaire les privilèges prévus à l'article 35. M. Khosla approuve la suggestion selon laquelle l'amendement proposé par l'Afrique du Sud devrait être renvoyé au Comité de rédaction.

24. M. SERRA (Suisse) accepte le sous-amendement proposé par l'Italie à son amendement.

25. M. VRANKEN (Belgique) ne peut accepter l'amendement suisse, même avec le sous-amendement de l'Italie. Il est indispensable pour les consulats de pouvoir communiquer directement avec les consulats situés dans d'autres pays. Il approuve l'amendement du Japon, car les courriers consulaires ne sont pas reconnus en droit international. En ce qui concerne la possibilité pour les consulats d'utiliser un poste émetteur de radio, M. Vranken est prêt à accepter la disposition proposée, mais il fait observer qu'en raison du nombre limité de fréquences correspondant à des longueurs d'ondes moyennes et longues que lui a attribuées l'Union internationale des Télécommunications, la Belgique ne peut en réserver aucune aux consulats.

26. M. VON NUMERS (Finlande) dit que ce qui importe essentiellement, c'est la valise consulaire et non celui qui la transporte, car ce dernier tire son nom de la fonction qu'il accomplit. Si donc on décide de créer une valise consulaire, il faudra aussi créer un courrier consulaire.

27. M. PEREZ HERNANDEZ (Espagne) appuie l'amendement proposé par la Suisse et modifié par l'Italie. Il s'agit là d'une proposition de caractère objectif et pratique. Elle est conforme au principe selon lequel le statut consulaire ne doit pas être assimilé au statut diplomatique. En outre, étant donné que la Première Commission a décidé de limiter le champ d'exercice des fonctions consulaires à l'Etat de résidence, il n'est pas nécessaire d'élargir les possibilités d'utilisation de la valise consulaire.

28. M. LEVI (Yougoslavie) approuve le sous-amendement de l'Italie, car il constitue un compromis entre la proposition de la Suisse et les points de vue opposés, y compris le sien.

29. M. HEUMAN (France), prenant la parole sur une motion d'ordre, appelle l'attention sur les mots « missions diplomatiques » qui figurent dans l'amendement suisse: il ne saurait y avoir qu'une mission diplomatique par Etat de résidence.

30. M. SERRA (Suisse) propose d'ajouter dans le texte de son amendement les mots « où qu'elles se trouvent » après les mots « missions diplomatiques ».

*Par 32 voix contre 17, avec 17 abstentions, l'amendement suisse révisé (A/CONF.25/C.2/L.42), modifié par le représentant de l'Italie, est rejeté.*

31. Le PRÉSIDENT invite la Commission à voter l'amendement du Japon au paragraphe 1.

32. M. LEVI (Yougoslavie), prenant la parole sur une motion d'ordre, déclare qu'il ne pourra pas voter avant de savoir si le consulat a le droit d'avoir un courrier diplomatique. Si la réponse est affirmative, il votera pour l'amendement; dans le cas contraire, il votera contre.

33. M. KANEMATSU (Japon) juge la question importante; la réponse se trouve dans l'interprétation que le représentant du Royaume-Uni a donnée de l'amendement du Japon. Il tient à écarter le concept

nouveau de courrier consulaire, parce qu'en pratique ce rôle est confié à une sorte de courrier diplomatique entre consulats.

34. M. LEVI (Yougoslavie) se déclare satisfait de l'explication donnée.

*Par 38 voix contre 11, avec 18 abstentions, l'amendement proposé par le Japon (A/CONF.25/C.2/L.55) est rejeté.*

35. Le PRÉSIDENT invite la Commission à passer au vote sur le paragraphe 1 de l'article 35 dans le texte de la Commission du droit international, étant entendu que l'amendement de l'Afrique du Sud (L.75) et celui de la Nigéria (L.108) seront renvoyés au Comité de rédaction.

*Par 60 voix contre zéro, avec 10 abstentions, le paragraphe 1 est approuvé.*

#### *Paragraphe 2*

*Le paragraphe 2 est approuvé à l'unanimité.*

#### *Paragraphe 3*

36. Le PRÉSIDENT invite la Commission à passer à l'examen du paragraphe 3 de l'article 35 et des quatre amendements qu'y ont proposés les délégations de la République fédérale d'Allemagne (L.73), de l'Afrique du Sud (L.75), de l'Espagne (L.91) et de la Nigéria (L.108).

37. M. SHITTA-BEY (Nigéria) explique que l'amendement proposé par la délégation de la Nigeria tient compte de la distinction courante entre valise diplomatique proprement dite et valise consulaire. La Commission s'est fondée depuis le début de ses travaux sur le principe qu'il existe une distinction entre privilèges diplomatiques et privilèges consulaires. Il semble que le principe énoncé au paragraphe 3 du projet de la Commission du droit international selon lequel, comme la valise diplomatique, la valise consulaire ne doit être ni ouverte ni retenue, doive faire l'objet de réserves. La délégation de la Nigéria propose donc pour le paragraphe 3 un texte nouveau, qui limite jusqu'à un certain point les privilèges accordés à la valise consulaire. La délégation de la République fédérale d'Allemagne a proposé un amendement similaire, dont la dernière phrase pose une autre condition encore, à savoir, si les autorités de l'Etat d'envoi opposent un refus à la demande d'ouvrir la valise, elles peuvent la reprendre. La délégation de la Nigéria étudie cette addition dans l'intention de fondre, si possible, en un seul texte son amendement et celui de la République fédérale d'Allemagne.

38. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) déclare que la délégation de la République fédérale d'Allemagne s'est félicitée de ce que la Commission ait adopté le principe, énoncé à l'article 30, selon lequel les locaux consulaires sont inviolables sous réserves de certaines dérogations relatives, pour la plupart, à des circonstances exceptionnelles. Dans le même esprit, M. Jestaedt a proposé un amendement qui a pour objet de prévenir tout risque de malentendu comme il s'en produit parfois

dans la pratique. Il est, bien entendu, utile de poser le principe que la valise consulaire ne doit être ni ouverte ni retenue. Cependant, des abus sont parfois commis dans l'usage de la valise diplomatique et ils peuvent entraîner des contestations entre les Etats. La délégation de la République fédérale a donc recherché un compromis. Après avoir énoncé le principe, l'amendement dispose que, si les autorités compétentes de l'Etat de résidence ont de sérieux motifs de penser que la valise consulaire contient d'autres objets que la correspondance, les documents et les objets visés au paragraphe 4 de l'article 35, elles peuvent, avec l'autorisation du Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence, demander l'ouverture de la valise en leur présence par un représentant autorisé de l'Etat d'envoi. Si les autorités dudit Etat opposent un refus à la demande, elles peuvent reprendre la valise.

39. M. DRAKE (Afrique du Sud) retire l'amendement proposé par sa délégation en faveur des amendements proposés par la République fédérale d'Allemagne, la Nigéria et l'Espagne, ou, ce qui serait encore préférable, en faveur de toute proposition commune qui pourrait résulter de ces amendements.

40. M. ZABIGAILO (République socialiste soviétique d'Ukraine) relève que les amendements de la République fédérale d'Allemagne et de la Nigéria autorisent, dans certaines conditions, l'ouverture de la valise consulaire; la délégation de la République socialiste soviétique d'Ukraine juge cela parfaitement inacceptable. Que la valise consulaire ne puisse être ni ouverte ni retenue, c'est là une garantie indispensable de l'inviolabilité de la correspondance consulaire. L'adoption des amendements proposés modifierait du tout au tout le régime actuel et ruinerait le principe de l'inviolabilité absolue. Certaines expressions, telles que « de sérieux motifs » que l'on trouve dans le texte de ces amendements, ou « si elles ont des soupçons graves et motivés », qui figurent dans l'amendement de l'Espagne, laissent un champ très large aux interprétations de l'Etat de résidence et risquent de conduire à des abus et à des restrictions de la liberté de communication de l'Etat d'envoi. La délégation de la République socialiste soviétique d'Ukraine estime que ce principe essentiel est exprimé de manière satisfaisante au paragraphe 3 du projet de la Commission du droit international et elle votera contre tous les amendements.

41. Le PRÉSIDENT constate que, malgré quelques différences entre les amendements qui subsistent, un même principe les inspire tous.

42. M. PEREZ HERNANDEZ (Espagne) dit que, pour faciliter la discussion, sa délégation retire son amendement et s'associe à l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne. Cet amendement constitue un compromis entre les droits de l'Etat de résidence et ceux de l'Etat d'envoi. Il est manifeste que les valises diplomatiques et consulaires ne sauraient être mises exactement sur le même pied.

43. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) accepte avec plaisir que la délégation de l'Espagne devienne co-auteur de l'amendement.

44. M. KAMEL (République arabe unie) déclare que sa délégation, bien qu'elle ait appuyé le principe de l'inviolabilité des archives et documents consulaires, réserve sa position en ce qui concerne le texte du paragraphe 3 du projet de la Commission du droit international. Elle votera par conséquent en faveur de l'amendement commun, conformément à la position adoptée par la République arabe unie à la Conférence de 1961 en ce qui concerne l'inviolabilité de la valise diplomatique. Tout gouvernement exercerait avec le plus grand scrupule le droit d'ouvrir dans certaines circonstances une valise consulaire et l'Etat d'envoi aussi bien que l'Etat de résidence trouveraient avantage à la disposition proposée.

45. M. TÔN THẬT ÂN (République du Viet-Nam) appuie l'amendement commun. La fonction consulaire a un caractère essentiellement administratif et sa délégation estime que le respect accordé à la valise consulaire devrait être moins absolu que celui dont jouit la valise diplomatique. L'amendement proposé présente des garanties suffisantes pour l'Etat d'envoi.

46. M. LEVI (Yougoslavie) votera en faveur du projet de la Commission du droit international. Les amendements proposés, s'ils sont adoptés, impliqueraient que les fonctionnaires diplomatiques ne sont pas soupçonnés de violer la législation de l'Etat de résidence et qu'il est par conséquent inutile d'ouvrir la valise diplomatique, mais qu'en revanche les fonctionnaires consulaires peuvent faire l'objet de soupçons et qu'il doit, de ce fait, être possible d'ouvrir la valise consulaire. Sa délégation votera contre tout amendement qui limiterait le principe de l'inviolabilité énoncé au paragraphe 3.

47. M. SPACIL (Tchécoslovaquie) s'oppose fermement à tous les amendements qui ont été présentés touchant le paragraphe 3 et qui entraîneraient une négation totale du principe de l'inviolabilité de la valise consulaire. Sa délégation s'est toujours opposée aux tentatives visant à limiter les immunités consulaires. Les amendements proposés laisseraient au gouvernement de l'Etat de résidence toute liberté de décider quand il convient d'ouvrir une valise consulaire et l'Etat d'envoi n'aurait aucune garantie en ce qui concerne l'inviolabilité de la valise. La situation serait particulièrement dangereuse en période de tension politique. Dans la pratique, les amendements auraient pour effet d'annuler le principe de l'inviolabilité de la correspondance consulaire, puisque, pour vérifier si réellement la valise ne contient que de la correspondance officielle, l'Etat de résidence devrait examiner chacun des documents qui y seraient renfermés. La dernière phrase de l'amendement commun représente une tentative de compromis, mais dans la pratique l'Etat d'envoi aurait à choisir entre reprendre la valise non ouverte, ce qui pourrait être interprété comme un geste inamical, et ouvrir la valise, ce qui donnerait lieu à une violation de sa correspondance officielle. Il importe de sauvegarder le principe énoncé dans le paragraphe 3 du projet de la Commission du droit international, selon lequel la valise consulaire, comme la valise diplomatique, ne peut être ni ouverte ni retenue. La délégation tchécoslovaque votera donc contre les amendements en question.

48. M. KHOSLA (Inde) estime lui aussi que la valise consulaire devrait bénéficier de la même inviolabilité que la valise diplomatique et que le projet de la Commission du droit international devrait être adopté pour les raisons qu'ont si bien exprimées les représentants de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie.

49. M. PETRENKO (Union des Républiques socialistes soviétiques) déclare qu'il serait préférable d'adopter le texte de la Commission du droit international, car les amendements proposés toléreraient une violation partielle du principe selon lequel la valise consulaire ne doit être ni ouverte ni retenue. A la Conférence de 1961, un certain nombre d'amendements tendant à limiter l'inviolabilité de la valise diplomatique avaient été présentés, mais ils avaient été rejetés par une majorité de plus des deux tiers. A la treizième session de la Commission du droit international (596<sup>e</sup> et 619<sup>e</sup> séances), lorsque le texte dont est maintenant saisie la Deuxième Commission était à l'examen, quelques représentants s'étaient prononcés en faveur d'une limitation de l'inviolabilité de la valise consulaire, mais là encore la majorité des membres avait décidé de maintenir le principe de l'inviolabilité absolue<sup>2</sup>. Le projet de préambule exprime la conviction qu'une convention internationale sur les relations consulaires contribuerait au développement des relations amicales entre les nations : si l'on veut atteindre cet objectif il serait préférable d'exclure la possibilité de contestations entre les Etats auxquelles donneraient inévitablement lieu des tentatives en vue d'ouvrir les valises diplomatiques ou consulaires. La législation et la pratique en vigueur en Union soviétique ne permettent aucune atteinte à l'inviolabilité et la délégation soviétique votera en faveur du projet de la Commission du droit international.

50. M. EVANS (Royaume-Uni) estime qu'en examinant les amendements il importe d'établir une distinction entre la correspondance officielle et la valise consulaire. La clause d'inviolabilité prévue au paragraphe 2 de l'article 35 vise la correspondance officielle du consulat, la disposition contenue au paragraphe 3, selon laquelle la valise ne doit pas être ouverte, tend uniquement à protéger la correspondance officielle. Cette disposition constitue un privilège spécial concédé à l'Etat d'envoi, mais l'Etat de résidence a également intérêt à veiller à ce que ce privilège ne donne pas lieu à des abus. Or, il s'en produit parfois et il arrive que la valise consulaire contienne des objets qui n'y ont pas leur place. La délégation du Royaume-Uni estime par conséquent qu'il est nécessaire de mettre au point une clause de nature à protéger aussi bien les intérêts de l'Etat d'envoi que ceux de l'Etat de résidence. L'amendement commun semble répondre à cet objectif. Il protège les intérêts de l'Etat de résidence qui, s'il a des motifs sérieux de le faire, et seulement alors, peut demander l'ouverture de la valise. D'autre part, l'Etat d'envoi conserve le droit de reprendre la valise non ouverte. Rien dans l'amendement proposé ne porte

<sup>2</sup> Pour la discussion relative à cette question à la douzième session, voir également *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente: 60.V.1, vol. I), 531<sup>e</sup> et 532<sup>e</sup> séances.

atteinte à l'inviolabilité de la correspondance officielle prévue au paragraphe 2. L'introduction dans l'article 35 des dispositions proposées dans l'amendement commun empêcherait des abus et contribuerait à éliminer d'éventuelles causes de contestation entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. L'amendement proposé par la Nigéria va plus loin encore que l'amendement commun et contient des dispositions que l'on trouve dans un certain nombre d'accords bilatéraux auxquels le Gouvernement du Royaume-Uni est partie. Sa délégation est donc en mesure d'accepter l'amendement proposé. Il semble toutefois que, dans l'ensemble, l'amendement commun, qui constitue un compromis raisonnable, serait plus acceptable pour la Commission. Rien dans l'amendement ne porte atteinte à l'inviolabilité de la valise diplomatique.

51. M. SHITTA-BEY (Nigéria) déclare que, après avoir entendu les points de vue exprimés, après s'être entretenu avec le représentant de la République fédérale d'Allemagne, il retire l'amendement de sa délégation (L.108, point 2), en faveur d'un amendement commun que sa délégation souhaite présenter avec les délégations de la République fédérale d'Allemagne et de l'Espagne. Le texte proposé pour le paragraphe 3 serait celui qui est contenu dans l'amendement initial de la République fédérale d'Allemagne (L.73), dans la deuxième phrase duquel seraient supprimés les mots « avec l'autorisation du Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence »; la dernière phrase serait modifiée comme suit: « Si les autorités de l'Etat d'envoi opposent un refus à la demande, elles peuvent reprendre la valise. »

52. M. PEREZ HERNANDEZ (Espagne) accepte avec plaisir que la délégation nigérienne se joigne à la délégation de la République fédérale d'Allemagne et à sa propre délégation en qualité de co-auteur de l'amendement commun révisé.

53. M. KONSTANTINOV (Bulgarie) s'oppose à l'amendement commun; sa délégation appuie le projet de la Commission du droit international qui exprime de façon satisfaisante le principe très important selon lequel la valise consulaire doit être inviolable.

54. M. SRESHTHAPUTRA (Thaïlande) votera en faveur de la première partie de l'amendement commun, mais, tout en reconnaissant les bonnes intentions de ses auteurs, il doute que la dernière phrase produise le résultat que l'on a en vue, c'est-à-dire éviter des conflits. Si un Etat de résidence décide de demander l'ouverture de la valise, c'est parce qu'il a des motifs sérieux de penser qu'elle contient autre chose que de la correspondance officielle. Le fait, pour l'Etat d'envoi, de reprendre la valise confirmerait les soupçons de l'Etat de résidence et le malaise provoqué par la demande de l'Etat de résidence subsisterait entre les deux Etats. A l'exception de la dernière phrase, la délégation thaïlandaise appuiera l'amendement commun.

55. M. SERRA (Suisse) demande l'avis d'un expert en ce qui concerne la notion de valise consulaire qui est nouvelle pour de nombreux pays.

56. Sur l'invitation du PRÉSIDENT, M. ŽOUREK (expert) déclare que sa réponse est fondée sur le com-

mentaire de la Commission du droit international relatif au paragraphe 3. La valise consulaire peut prendre la forme d'un sac, d'un coffre, d'une enveloppe ou de quelque autre colis, mais le critère essentiel est qu'elle ne doit contenir que de la correspondance officielle, des documents ou des objets destinés à l'usage officiel. Elle doit également porter des marques extérieures visibles de son caractère.

57. M. SERRA (Suisse) demande quelle distinction doit être faite entre la valise diplomatique et la valise consulaire.

58. M. ŽOUREK (expert) répond que la valise consulaire est celle qui est envoyée par un consulat. Dans la pratique, un consulat envoie souvent sa valise à une mission diplomatique ou à un point central d'où elle est acheminée vers sa destination en même temps que d'autres valises diplomatiques ou consulaires. En raison de sa position géographique, un consulat peut être amené à envoyer un courrier consulaire au siège de la mission diplomatique dans l'Etat de résidence, ou directement au Ministère des affaires étrangères de l'Etat d'envoi. La Commission du droit international a estimé que la valise consulaire devrait jouir de la même inviolabilité que la valise diplomatique, qu'elle soit acheminée par un courrier consulaire ou envoyée par l'entremise de la mission diplomatique ou d'un poste intermédiaire.

59. M. HARASZTI (Hongrie) déclare que si la Commission admet que la valise consulaire peut être ouverte, elle concédera de ce fait à l'Etat de résidence le droit de voir la correspondance officielle, laquelle ne peut être identifiée sans que soient examinés tous les documents contenus dans la valise. Cela constituerait une négation totale du principe de l'inviolabilité de la correspondance officielle et compromettrait la liberté de communication. Sa délégation estime qu'à cet égard les consulats et les missions diplomatiques devraient être traités de la même façon et elle votera par conséquent contre l'amendement commun et en faveur du texte original.

60. M. WASZCZUK (Pologne) déclare que l'amendement en question, qui traite de situations très exceptionnelles, est totalement inacceptable pour sa délégation et que celle-ci votera pour le texte de la Commission du droit international.

61. M. ZEILINGER (Costa Rica) signale une difficulté pratique: si le courrier consulaire est invité à ouvrir la valise il ne pourra le faire puisqu'il n'en porte jamais la clé.

62. M. LEVI (Yougoslavie) insiste sur le fait que la valise consulaire et la valise diplomatique doivent bénéficier du même degré d'inviolabilité. L'adoption de l'amendement commun impliquerait que le courrier consulaire aurait le droit de reprendre la valise si on lui demandait de l'ouvrir. Le courrier diplomatique serait dans une situation moins favorable dans le cas où un Etat de résidence déciderait de violer la Convention de Vienne et d'ouvrir une valise diplomatique.

63. M. MARESCA (Italie) estime que l'amendement commun est un texte bien équilibré. Il propose de deman-

der au Comité de rédaction d'introduire à l'article premier une définition de la « valise consulaire ».

64. M. DEJANY (Arabie saoudite) ne voit aucune difficulté à accepter le principe sur lequel repose l'amendement commun, mais il regrette que dans la plus récente version révisée, l'on ait omis de mentionner l'autorisation du Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence. Cette mention rendrait peut-être le texte plus acceptable pour ceux qui sont désireux de sauvegarder l'inviolabilité; il serait également utile de stipuler que les motifs pour lesquels l'Etat de résidence pourrait être amené à demander l'ouverture de la valise doivent être « très graves ».

65. La valise diplomatique et la valise consulaire sont parfois envoyées par la poste ordinaire. Dans ces circonstances, une valise ne pourrait être reprise par l'Etat d'envoi au cas où celui-ci refuserait d'accéder à la demande d'ouverture, puisque la valise serait encore dans les mains des autorités postales. Le texte serait peut-être susceptible d'une application plus générale s'il était prévu qu'au cas où les autorités de l'Etat d'envoi refuseraient d'accéder à la demande d'ouverture, la valise serait retournée à son lieu d'origine.

66. M. BOUZIRI (Tunisie) rappelle que c'est seulement après de longs débats que la Conférence de 1961 avait finalement convenu que l'inviolabilité devrait être accordée à la valise diplomatique. Il serait difficile d'accorder le même degré d'inviolabilité à la valise consulaire. L'ouverture d'une valise consulaire ne signifierait pas nécessairement que la correspondance qu'elle contient serait lue. Il serait relativement facile de déceler la présence éventuelle d'objets non autorisés et de vérifier que la valise ne contient que de la correspondance officielle. Sa délégation comprend la nécessité pratique de l'amendement qui stipulerait que la valise consulaire peut être ouverte dans certains cas qui seront du reste très exceptionnels. On peut être sûr que les autorités de l'Etat de résidence se garderont d'agir à la légère et d'ouvrir la valise sans raisons très graves, car, si la valise était ouverte sans motif valable, cela pourrait créer une situation des plus sérieuses et entraîner la rupture des relations entre les Etats intéressés. La délégation tunisienne votera en faveur de l'amendement, mais elle estime que le texte pourrait encore être amélioré, en particulier la dernière phrase qui est quelque peu ambiguë.

67. M. AMLIE (Norvège) déclare que sa délégation est fortement opposée à l'amendement commun. En envisageant de l'adopter, la Commission s'engage sur une voie très dangereuse. Des amendements analogues avaient été présentés à la Conférence de 1961, mais avaient été rejetés. Mains arguments excellents ont été présentés contre l'amendement actuel et il souhaite attirer l'attention de la Commission sur un autre point encore. Les autorités compétentes d'un Etat de résidence ne peuvent s'assurer que la correspondance contenue dans une valise consulaire est réellement de la correspondance officielle qu'en la lisant. Cependant, l'alinéa c) de l'article 5 cite, au nombre des fonctions consulaires : « S'informer des conditions et de l'évolution de la vie économique, commerciale, culturelle et scientifique de l'Etat de résidence,

faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi et donner des renseignements aux intéressés. » La valise consulaire pourrait contenir, de façon très licite, un rapport peu flatteur sur la vie économique, scientifique ou culturelle d'un pays. Plutôt que de permettre aux autorités de l'Etat de résidence de voir ce rapport, l'Etat d'envoi préférerait peut-être reprendre la valise consulaire, créant ainsi un grand embarras, bien que la valise ne contienne aucun objet non autorisé. La disposition introduite par l'amendement n'apporte aucune clarté et ne contribuerait pas à éviter des contestations. Elle pourrait, au contraire, être une source de contestations, de soupçons ou de malentendus. Bien que les intentions et les appréhensions des auteurs de l'amendement soient compréhensibles, la formule proposée n'est pas de nature à résoudre le problème.

68. M. MOUSSAVI (Iran) votera pour l'amendement commun parce qu'il croit au principe de l'inviolabilité relative et non pas de l'inviolabilité absolue.

69. M. DE CASTRO (Philippines) pense qu'il n'y a aucune réelle divergence d'opinions au sein de la Commission, car il est sûr que personne n'a l'intention d'utiliser la valise consulaire pour autre chose que la correspondance officielle. Les amendements proposés ne devraient donc donner lieu à aucune inquiétude, car il est convaincu que les gouvernements qui signeront la Convention la respecteront de bonne foi.

70. M. SHITTA-BEY (Nigéria) comprend les doutes exprimés par le représentant de la Thaïlande au sujet des conséquences que pourrait avoir la dernière phrase de l'amendement commun. Il a écouté avec attention le débat sur le principe de l'inviolabilité absolue de la valise consulaire que l'on oppose à celui de l'inviolabilité limitée et pense que les deux points de vue pourraient être conciliés si l'on modifiait la dernière phrase pour lui donner le libellé suivant :

« Si les autorités de l'Etat d'envoi opposent un refus à la demande, la valise est renvoyée à son lieu d'origine. »

71. Le PRÉSIDENT déclare que si les représentants de l'Espagne et de la République fédérale d'Allemagne acceptent cette modification, le texte proposé sera considéré comme une révision et non comme un sous-amendement à l'amendement commun.

72. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) et M. PEREZ HERNANDEZ (Espagne) se déclarent prêts à accepter la proposition du représentant de la Nigéria.

73. M. TOURE (Guinée) demande quelle serait la position de l'Etat de résidence dans l'éventualité prévue par l'amendement de la Nigéria.

74. M. SHITTA-BEY (Nigéria) explique que s'il a proposé son amendement, c'est afin de garantir le principe de l'inviolabilité. Si les autorités de l'Etat d'envoi savent que la valise consulaire ne contient rien qui ne soit conforme aux dispositions de la Convention, elles ouvriront la valise si la demande leur en est faite. Toute-



fois, quelle que soit l'attitude de l'Etat de résidence, elles devraient, en vertu des principes du droit international, avoir la possibilité de refuser.

75. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement commun.

76. M. SRESHTHAPUTRA (Thaïlande) demande que la première et la dernière phrase de l'amendement fassent l'objet d'un vote séparé.

77. Le PRÉSIDENT met aux voix la première phrase de l'amendement commun révisé présenté par la République fédérale d'Allemagne, l'Espagne et la Nigéria.

*A la demande du représentant de la Tchécoslovaquie, il est procédé au vote par appel nominal. L'appel commence par le Royaume-Uni, dont le nom est tiré au sort par le Président.*

*Votent pour:* Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats-Unis d'Amérique, Venezuela, République du Viet-Nam, Algérie, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Colombie, Congo (Léopoldville), Danemark, Fédération de Malaisie, République fédérale d'Allemagne, Ghana, Grèce, Indonésie, Iran, Irlande, Israël, Italie, République de Corée, Libéria, Libye, Liechtenstein, Mexique, Maroc, Pays-Bas, Nigéria, Pakistan, Philippines, Portugal, Saint-Marin, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Espagne, Suisse, Syrie, Thaïlande, Tunisie, Turquie, République arabe unie.

*Votent contre:* Yougoslavie, Bulgarie, République socialiste soviétique de Biélorussie, Tchécoslovaquie, France, Hongrie, Inde, Japon, Mongolie, Norvège, Pologne, Roumanie, Suède, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques.

*S'abstiennent:* Autriche, Cambodge, Finlande, Guinée, Koweït.

*Par 44 voix contre 15, avec 5 abstentions, la première phrase de l'amendement commun au paragraphe 5 est adoptée.*

78. Le PRÉSIDENT met aux voix la deuxième phrase de l'amendement commun révisé.

*A la demande du représentant de la Tchécoslovaquie, il est procédé au vote par appel nominal. L'appel commence par le Mali, dont le nom est tiré au sort par le Président.*

*Votent pour:* Mexique, Maroc, Pays-Bas, Nigéria, Norvège, Pakistan, Philippines, Saint-Marin, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Espagne, Suisse, Syrie, Tunisie, Turquie, République arabe unie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats-Unis d'Amérique, Venezuela, République du Viet-Nam, Algérie, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Colombie, Danemark, Fédération de Malaisie, France, République fédérale d'Allemagne, Ghana, Indonésie, Iran, Irlande, Israël, Italie, Japon, République de Corée, Koweït, Libéria, Libye, Liechtenstein.

*Votent contre:* Mongolie, Pologne, Portugal, Roumanie, Thaïlande, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes sovié-

tiques, Yougoslavie, Bulgarie, République socialiste soviétique de Biélorussie, Tchécoslovaquie, Guinée, Hongrie.

*S'abstiennent:* Suède, Cambodge, Congo (Léopoldville), Finlande, Grèce, Inde.

*Par 45 voix contre 13, avec 6 abstentions, la deuxième phrase de l'amendement commun au paragraphe 3 est adoptée.*

79. Le PRÉSIDENT met aux voix l'ensemble de l'amendement commun contenu dans le document A/CONF.25/C.2/L.73 tel qu'il a été révisé verbalement.

*Par 46 voix contre 15, avec 3 abstentions, l'amendement est adopté.*

La séance est levée à 19 heures.

## QUATORZIÈME SÉANCE

Jeudi 14 mars 1963, à 10 h. 45

Président: M. GIBSON BARBOZA (Brésil)

### Examen du projet d'articles relatifs aux relations consulaires adopté par la Commission du droit international à sa treizième session (A/CONF.25/6) [suite]

#### ARTICLE 35 (Liberté de communication) [suite]

##### Paragraphe 4

1. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur un amendement de l'Afrique du Sud (L.75) au paragraphe 4 de l'article 35<sup>1</sup>.

2. M. DRAKE (Afrique du Sud) explique que sa délégation a voulu, en proposant d'ajouter le mot « exclusivement » après le mot « destinés », marquer avec plus de netteté le caractère officiel des documents ou objets contenus dans la valise consulaire.

*Par 39 voix contre zéro, avec 16 abstentions, l'amendement de l'Afrique du Sud (A/CONF.25/C.2/L.75) est adopté.*

3. Le PRÉSIDENT indique que la Commission a ainsi approuvé le paragraphe 4.

##### Paragraphe 5

4. Le PRÉSIDENT annonce que la délégation japonaise a retiré son amendement (L.55) au paragraphe 5. La Commission reste saisie d'un amendement de l'Australie (L.92).

5. M. WOODBERRY (Australie) expose qu'en vertu des dispositions de l'article 57 (Régime des fonctionnaires consulaires honoraires), l'article 35 devrait s'appliquer aux consuls honoraires. La délégation australienne attire l'attention des membres de la Commission sur la

<sup>1</sup> Pour la liste des amendements à l'article 35, voir le compte rendu de la 13<sup>e</sup> séance, note en bas de page sous le paragraphe 1.