Nations Unies
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DIX-SEPTIÈME SESSION
Documents officiels

SIXIÈME COMMISSION, 775e SÉANCE

Jeudi 6 décembre 1962, à 15 h 25

NEW YORK

SOMMAIRE

Page

Point 74 de l'ordre du jour:
Relations consulaires (fin) 245

Président: M. Constantine EUSTATHIADES (Grèce).

POINT 74 DE L'ORDRE DU JOUR

Relations consulaires (A/4843, A/5171 et Add.1 et 2, A/5191, A/C.6/L.515) [fin]

1. M. ZOUHIR (Tunisie) félicite la Commission du droit international de l'œuvre de codification et de développement progressif du droit international qu'elle a accomplie dans le domaine des relations et immunités consulaires. La délégation tunisienne a étudié attentivement le projet d'articles (A/4843, chap. II), en tenant compte de l'évolution du droit international en la matière et de l'intérêt qu'une codification de ce droit présente pour les petits pays.

2. Les consulats ont fait leur apparition dès que les peuples ont éprouvé le besoin de se connaître et de commercer. La conclusion de conventions consulaires bilatérales relève de l'esprit de bon voisinage ou du souci de coexistence pacifique, pour employer la terminologie juridique moderne. Ces conventions bilatérales, et parfois régionales, ont donné naissance à un droit international coutumier au regard duquel les petits pays n'ont jamais été de véritables parties. En effet, parallèlement à ces conventions, un autre droit coutumier s'est développé, qui est né des capitulations et qui s'est exercé au détriment de ces petits pays. Les capitulations ont d'abord été des traités conclus entre la Sublime Porte et la France, puis entre la Turquie et les puissances occidentales. Ils accordaient aux sujets des nations chrétiennes résidant dans les pays dits hors chrétienté, en particulier dans les pays musulmans, le droit d'être soustraits, dans une large mesure, au pouvoir des autorités locales et de relever de leurs autorités nationales, représentées par leurs agents diplomatiques et leurs consuls. Les capitulations sont donc nées d'un sentiment de méfiance religieuse, mais bientôt le christianisme et l'islam, qui étaient tous deux installés sur les bords de la Méditerranée, ont dû se soumettre à la loi des échanges, collaborer et coopérer. Les motifs religieux ont, peu à peu, fait place à des considérations politiques et les capitulations sont devenues un ensemble de traités garantissant aux nationaux des pays européens des privilèges particuliers, les exonérant d'impôts et les soumettant à la juridiction de leurs consuls. Bientôt, les capitulations engendrèrent des abus et, par les fictions de l'extraterritorialité et de la naturalisation, elles aboutirent rapidement à la création d'un Etat dans l'Etat. Dans certains pays, le régime des capitulations n'a été aboli que depuis peu.

3. C'est parce que, sous le couvert de ce régime, les privilèges et immunités consulaires ont entraîné une véritable mutilation de leur souveraineté que les petits pays ont une certaine prévention à l'égard du droit coutumier existant en la matière. Ils souhaitent qu'une codification du droit consulaire rétablisse l'équilibre entre les pays, grands et petits, et normalise leurs rapports sur la base de la justice, de la liberté, de l'intérêt réciproque et du respect mutuel. L'essai de codification qui vient d'être fait par la Commission du droit international témoigne de l'évolution du droit coutumier et de la nécessité d'une adaptation de ce droit aux nouvelles données internationales, telles que l'émancipation des peuples, l'apparition de nouveaux Etats sur la scène internationale, certaines difficultés rencontrées par les anciennes puissances coloniales pour maintenir leurs consulats dans les nouveaux Etats indépendants, la réaction de ces derniers contre les abus commis dans le passé et la nécessité de maintenir des relations dans un monde de plus en plus interdépendant.

4. Commentant le projet d'articles relatifs aux relations consulaires, M. Zouhir note qu'un grand principe se dégage de l'ensemble du texte, celui de la liberté d'engagement, dans des conditions d'égalité. Tout Etat quel qu'il soit, indépendamment de sa situation politique et de son potentiel économique ou militaire, est libre d'accepter ou de refuser l'installation de consulats d'un autre Etat dans son territoire. Les relations consulaires ne sont plus fondées sur la force: elles sont régies par des conventions auxquelles les Etats adhèrent librement et qui laissent aux Etats leur liberté d'action. Cette évolution du droit a une importance capitale pour les petits pays comme la Tunisie. Elle confirme la position des délégations, dont la délégation tunisienne, qui, au cours du débat sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, ont soutenu que le droit international est une science dynamique qui doit tenir compte des changements survenus dans les rapports entre les peuples et les nations. Du principe mentionné ci-dessus découlent toutes les dispositions qui soumettent la mise en vigueur de la convention au consentement réciproque des Etats. Bien que l'ouverture de consulats présente plus d'intérêt pour les grands Etats que pour les petits, le principe du consentement mutuel offre des avantages qui compensent les inconvénients du système.

5. En revanche, le projet d'articles reflète d'autres principes ou d'autres orientations que la délégation tunisienne ne peut approuver. Elle juge abusif d'assimiler les fonctionnaires consulaires aux agents diplomatiques, les immunités et privilèges de ces derniers lui paraissant déjà trop étendus. Des privilèges et immunités ne doivent être accordés aux fonc-

tionnaires consulaires que pour assurer l'exercice normal de la fonction et le respect de son titulaire. Toute extension de ces privilèges et immunités est préjudiciable aux petits pays. D'ailleurs, les consuls assurent la représentation d'intérêts économiques et commerciaux, tandis que les agents diplomatiques assurent une représentation politique; il n'y a donc pas lieu d'appliquer les mêmes critères aux uns et aux autres. L'inviolabilité des locaux et de la valise dépasse les exigences du libre exercice de la fonction consulaire. M. Zouhir partage l'opinion exprimée par le représentant du Royaume-Uni, à la 771ème séance, selon laquelle l'opinion publique n'est pas favorable à l'extension démesurée des privilèges et immunités consulaires. Il ajoute que, dans les nouveaux pays indépendants, l'opinion publique y est d'autant moins favorable qu'elle a encore présents à l'esprit les privilèges accordés aux colonies étrangères. Ainsi, la prérogative que le paragraphe 1 de l'article 41 accorde aux fonctionnaires consulaires est assez exorbitante. Dans certaines législations, un "crime grave" est une infraction d'une extrême gravité et il serait préférable d'employer les termes "infraction grave". Enfin, la délégation tunisienne fait des réserves sur certains articles du projet intéressant les consuls honoraires. Ceux-ci sont généralement des citoyens de l'Etat de résidence et ils exercent souvent une activité parallèle de caractère lucratif, en sorte que la question des privilèges qui pourraient être accordés auxdits consuls doit être étudiée avec circonspection et en tenant compte des incidences de ces privilèges au regard du droit interne.

6. La question des relations, privilèges et immunités consulaires est réglée par le droit international coutumier et aussi par le droit interne des Etats. La législation interne traite souvent de questions qui sont régies par le droit international, tandis que les conventions consulaires règlent parfois des questions de droit interne. Ces interférences du droit interne et du droit international peuvent entraîner des difficultés pour les nouveaux pays. Dans ces pays, le droit interne est encore mal défini et, souvent, le droit commercial et maritime n'est codifié qu'en partie. Aussi les pays jeunes pourraient-ils hésiter à adhérer, dans l'immédiat, à une convention multilatérale qui compromettrait leur liberté d'action dans le domaine de l'élaboration et de la codification du droit interne ou qui serait en contradiction flagrante avec une législation, récemment élaborée au prix de nombreuses difficultés.

7. Il n'en demeure pas moins que le projet d'articles relatifs aux relations consulaires est une étape vers l'instauration du règne du droit. En dépit de ses imperfections, ce projet favorise l'établissement de relations amicales et d'une coopération entre les Etats.

8. M. FREELAND (Royaume-Uni), présentant le projet de résolution A/C.6/L.515, fait observer que ce texte a trait à des questions de procédure et ne nécessite pratiquement pas d'explications. La délégation britannique pense que la phase initiale des travaux de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires se trouverait facilitée si les gouvernements soumettaient avant la Conférence, pour communication aux autres Etats, les amendements qu'ils ont l'intention de présenter au projet d'articles sur les relations consulaires rédigé par la Commission du droit international (A/4843, chap. II). Bien entendu, cela n'empêcherait nullement les Etats participants de présenter des amendements pendant la Conférence; ce point est d'ailleurs explicitement précisé au quatrième considérant. Ainsi que l'a fait observer le représentant du Pérou, les amendements peuvent être reçus à divers stades des travaux, mais il serait préférable qu'ils soient communiqués le plus tôt possible.

9. Le paragraphe 2 du projet de résolution vise les "Etats qui ont l'intention de participer à la Conférence". Certains des Etats qui, aux termes de la résolution 1685 (XVI), sont inclus dans l'invitation à participer à la Conférence peuvent en effet décider de ne pas assister à la réunion de Vienne; la délégation du Royaume-Uni pense qu'il convient en conséquence que l'invitation de soumettre des amendements à l'avance soit seulement adressée aux Etats invités à la Conférence qui ont l'intention expresse d'y participer. Enfin, la date du 10 février 1963, qui figure à ce même paragraphe, a été adoptée pour répondre au vœu du représentant de la France. Les propositions qui seront reçues ultérieurement ne seront communiquées qu'à la Conférence même.

10. M. Freeland est heureux de l'appui que la proposition britannique a déjà reçu et déclare que son gouvernement examinera attentivement les exposés qui auront été présentés au cours du débat.

11. M. PECHOTA (Tchécoslovaquie) rappelle qu'il a déjà fait part de l'intérêt que lui inspire le projet de résolution A/C.6/L.515. Il aimerait cependant que le représentant du Royaume-Uni lui dise si, à son avis, les amendements qui seront transmis et communiqués aux gouvernements constitueront des amendements formels au sens du règlement intérieur de la Conférence, ou simplement une indication préliminaire des intentions des gouvernements.

12. M. FREELAND (Royaume-Uni) répond que cela dépendra du règlement intérieur de la Conférence. Le Royaume-Uni pense cependant qu'il serait préférable que ces amendements soient considérés comme ayant plus de poids qu'une simple déclaration d'intention. Dans le cas contraire, une partie des avantages que présente le projet de résolution A/C.6/L.515 serait perdue.

13. Le PRESIDENT, parlant en qualité de représentant de la Grèce, signale que la priorité que recevraient ces amendements constitue un point important.

14. M. PECHOTA (Tchécoslovaquie) fait observer que cette question se posera en effet si les amendements soumis avant la Conférence ont un caractère formel.

15. M. FREELAND (Royaume-Uni) indique que sa délégation n'entend pas insister pour que les amendements aient un caractère formel. Il serait peut-être utile néanmoins que la question soit plus amplement discutée avant que la Commission ne passe au vote.

16. Le PRESIDENT fait observer qu'il s'agit là d'un point qui ne peut être tranché par la Commission. Chaque conférence internationale est un organe souverain qui décide lui-même de son règlement intérieur.

17. U SAN MAUNG (Birmanie) dit que sa délégation devra s'abstenir s'il est décidé que les amendements communiqués avant la Conférence auront un caractère formel.

18. M. FREELAND (Royaume-Uni) reconnaît que seule la Conférence est compétente pour décider si

les amendements auront ou non un caractère formel. Il précise qu'en demandant que la question soit discutée avant le vote il n'entendait nullement insister pour que la Commission décide de reconnaître aux amendements un caractère formel, mais souhaitait seulement obtenir des éclaircissements sur ce point.

19. Le PRESIDENT souligne que, si, seule, la Conférence est compétente pour décider de la valeur à accorder aux amendements communiqués conformément au paragraphe 2 du projet de résolution A/C.6/L.515, la discussion qui a lieu à la Sixième Commission a le mérite de poser le problème.

20. M. VASQUEZ (Colombie) pense qu'il serait illogique de considérer les amendements présentés par les gouvernements comme de simples indications; il admet néanmoins que la Sixième Commission ne peut leur reconnaître un caractère formel. Il suggère donc d'ajouter au dispositif du projet de résolution du Royaume-Uni un troisième paragraphe où il serait précisé que les amendements reçus seront considérés comme formels, mais que la manière de les traiter sera fixée par le règlement intérieur de la Conférence.

21. M. MOLINA (Venezuela) appuiera le projet de résolution du Royaume-Uni (A/C.6/L.515), qu'il a toujours considéré comme visant à apporter le concours de l'ONU à la future Conférence sur les relations consulaires pour en faciliter les travaux. En effet, les gouvernements seront mieux préparés s'ils savent d'avance quelle attitude ils pourront adopter à l'égard des amendements qui seront présentés, étant bien entendu que le règlement intérieur de la Conférence déterminera si les amendements ainsi présentés ont un caractère formel ou non.

22. Pour M. USTOR (Hongrie), la question de la priorité à accorder, lors des votes, aux amendements soumis conformément au projet de résolution du Royaume-Uni ne se pose pas puisque la priorité n'est pas déterminée par l'ordre chronologique dans lequel ils ont été présentés mais par le fait qu'ils sont plus ou moins éloignés du fond du projet original. Toutefois, il est difficile de faire une différence entre les amendements proprement dits et les propositions, par exemple dans le cas de nouveaux articles. Cette difficulté disparaîtra s'il est entendu que le projet de résolution du Royaume-Uni se réfère uniquement aux amendements.

23. M. CAPOTORTI (Italie) dit que la question a une très grande importance pratique. En effet, on peut se demander si les Etats seront autorisés à proposer de nouveaux articles ou simplement des amendements aux articles existants. Pour résoudre cette question, il suffirait de décider que le terme "amendements" s'applique aussi aux nouveaux articles en considérant ces derniers comme des amendements à l'ensemble du projet d'articles. Puisque le but du projet de résolution (A/C.6/L.515) est de faire connaître les intentions et la position des gouvernements, il n'y a pas de raison de limiter sa portée aux seuls amendements. On pourrait alors soit ajouter au paragraphe 2, après "tous amendements", les mots "ou tous nouveaux projets d'articles", soit préciser dans le rapport de la Sixième Commission que le terme "amendements" s'entend aussi des nouveaux projets d'articles.

24. De l'avis de M. KIRCHSCHLAEGER (Autriche), les amendements visés au paragraphe 2 du projet de résolution A/C.6/L.515 doivent être considérés comme étant présentés à titre d'information. Par ailleurs, pour faciliter aux gouvernements l'examen des amendements et les mettre en mesure de mieux formuler leurs observations, le Secrétariat devrait envisager la possibilité de communiquer lesdits amendements groupés par articles et non par pays. La délégation autrichienne appuiera le projet de résolution.

25. M. FREELAND (Royaume-Uni) dit que la délégation britannique n'a pas eu l'intention d'exclure les propositions de nouveaux articles. Le texte anglais laisse la possibilité de présenter des amendements au projet d'articles dans son ensemble sous forme de nouveaux articles.

26. M. E. K. DADZIE (Ghana) partage cet avis.

27. M. MOVTCHAN (Union des Républiques socialistes soviétiques) rappelle que la délégation soviétique a déjà annoncé son intention d'appuyer le projet de résolution du Royaume-Uni (A/C.6/L.515) car, tel qu'il est rédigé, il n'exclut pas le droit incontestable qu'ont les gouvernements de présenter des amendements à la Conférence même. M. Movtchan pense, comme le représentant de l'Autriche, que le but du projet de résolution est de faciliter les travaux en faisant connaître la position des gouvernements en même temps que le texte des amendements, nouveaux articles ou même préambule qu'ils ont l'intention de présenter, étant bien entendu que ces textes préliminaires ont un caractère de pure information et devront être de nouveau présentés formellement à la Conférence, sous une cote. Quant à la question de la priorité à leur donner lors des votes, M. Movtchan partage le point de vue du représentant de la Hongrie à ce sujet.

28. M. USTOR (Hongrie) remarque que trois conclusions semblent se dégager des débats: la Commission semble être d'accord pour considérer que le terme "amendements", qui figure dans le projet de résolution A/C.6/L.515, s'applique aux amendements et aux propositions; le règlement intérieur de la Conférence fixera par la suite ce qui est ou n'est pas un amendement formel; et, enfin, on peut d'ores et déjà envisager que le règlement intérieur de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires sera légèrement différent de celui de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques de 1961, en ce sens qu'il ne fera pas de différence entre les propositions et les amendements de façon à éviter toute discrimination lors des votes. Si la Conférence décide que toutes les modifications présentées par écrit seront considérées comme des amendements et que la priorité à leur accorder dépend de leur contenu, la question sera résolue de façon satisfaisante.

29. M. TSHIMBALANGA (Congo [Léopoldville]) demande au représentant du Royaume-Uni si les termes "les Etats qui ont l'intention de participer à la Conférence", qui figurent au paragraphe 2 du projet de résolution (A/C.6/L.515), s'appliquent à l'intention comme telle ou à la possibilité de participer à la Conférence, et si l'assistance effective est requise.

30. M. FREELAND (Royaume-Uni) répond que le paragraphe 2 vise tous les Etats qui ont été invités à la Conférence conformément à la décision prise à la session précédente et qui, en temps utile, font connaître leur intention d'y assister. Il présume que les amendements présentés par un Etat qui, au der-

nier moment, s'abstient de participer ne seront pas pris en considération.

31. En ce qui concerne les trois conclusions que vient de présenter le représentant de la Hongrie, M. Freeland se demande si l'on ne pourrait pas résoudre la question par l'inclusion d'un passage qui refléterait dans le rapport de la Commission les deux premiers points. Quant au troisième point, il estime que la Sixième Commission ne peut préjuger le contenu du règlement intérieur de la future conférence.

32. M. ROSENNE (Israël) partage cet avis.

33. M. USTOR (Hongrie) accepte la proposition du représentant du Royaume-Uni concernant les deux premiers points et reconnaît que le troisième pourra être définitivement réglé lorsque le règlement intérieur de la Conférence sera arrêté.

34. M. EL-ERIAN (République arabe unie) déclare qu'il appuiera le projet de résolution du Royaume-Uni (A/C.6/L.515), car il facilitera grandement les travaux de la future conférence.

35. M. PATEY (France) fait observer que la réponse du représentant du Royaume-Uni à la question du représentant du Congo (Léopoldville) montre bien le caractère provisoire des amendements qui seront présentés avant la Conférence. Comme l'a dit le représentant de l'URSS, ils devront être présentés à nouveau à la Conférence, sous une cote appropriée. Il s'agit donc uniquement d'indications propres à faire connaître la position des gouvernements.

36. C'est également l'avis de M. COCHAUX (Belgique), car il n'appartient pas à la Sixième Commission de régler la question des relations consulaires et de parler d'amendements avant même que la Conférence soit ouverte.

37. M. AMADO (Brésil) pense lui aussi que cette question relève de la compétence de la Conférence. Il votera en faveur du projet de résolution du Royaume-Uni (A/C.6/L.515), qui lui semble de nature à faciliter les travaux de la Conférence. Pour ce qui est de la nature des amendements et du sort qui leur est réservé, les plénipotentiaires présents à la Conférence examineront ceux qui seront conformes au règlement intérieur.

38. U SAN MAUNG (Birmanie) et M. OKANY (Nigéria) partagent les opinions des représentants de l'Autriche, de la France, du Brésil, de la Belgique et de l'URSS et voteront pour le projet de résolution.

39. M. MAURTUA (Pérou) estime, lui aussi, que le projet de résolution présenté par le Royaume-Uni (A/C.6/L.515) facilitera les travaux de la Conférence sur les relations consulaires. Somme toute, il s'agit de dégager avant cette réunion la position éventuelle des gouvernements. Sur le plan pratique, le projet de résolution demande aux gouvernements de présenter leurs propositions et amendements le plus rapidement possible. Le quatrième considérant souligne bien que cela ne portera nullement atteinte au droit des Etats de proposer des amendements au cours de la Conférence. M. Maûrtua estime, comme le représentant du Royaume-Uni, que les propositions ainsi communiquées pourraient être aussi bien de nouveaux projets d'articles que des amendements aux articles existants. Le problème de la priorité est important, mais il ne saurait cependant être résolu dans l'immédiat. Les gouvernements n'ont pas à juger de la nature de leurs amendements avant la Conférence et l'on ne doit pas se baser sur l'ordre chronologique pour déterminer l'ordre selon lequel ces propositions seront mises aux voix. Le projet de résolution a donc pour seul objectif de faire connaître le plus tôt possible les propositions éventuelles des Etats et c'est à ce titre que le Pérou est disposé à l'accepter.

40. M. KIRCHSCHLAEGER (Autriche) pense qu'il peut être difficile pour les gouvernements de soumettre des amendements si le caractère de ces amendements n'est pas précisé au moment de leur envoi. Il suggère donc de modifier le paragraphe 2 du projet de résolution en remplaçant les mots "tous amendements" par les mots "tout projet d'amendement ou de proposition", ce nouveau texte ayant l'avantage de porter sur l'ensemble des amendements ou propositions que les gouvernements pourraient souhaiter soumettre. Il conviendrait également d'ajouter après les mots "communique aux gouvernements" l'expression "pour information".

41. M. RUDA (Argentine) souligne que deux points semblent généralement admis: les amendements seront déposés pour information et ils n'auront aucun caractère officiel avant que la Conférence n'ait arrêté son règlement intérieur. Le seul problème qui se pose à ce stade réside donc dans le libellé de la dernière partie du paragraphe 2 où l'expression "qu'ils souhaitent proposer avant la Conférence" devrait être remplacée par les mots "qu'ils souhaitent proposer à la Conférence" ou "lors de la Conférence". Il est en effet impossible de proposer des amendements avant que le règlement intérieur de la Conférence n'ait été adopté.

42. M. STAVROPOULOS (Conseiller juridique) fait observer que la question revêt deux aspects: l'un pratique, l'autre juridique. Sur le plan pratique, les gouvernements pourront envoyer leurs amendements jusqu'au 10 février 1963. Du point de vue juridique, ces amendements seront traités comme s'ils avaient été déposés le premier jour de la Conférence.

43. M. FREELAND (Royaume-Uni) fait observer que les membres de la Commission s'accordent, somme toute, à reconnaître l'objectif essentiel de la proposition présentée par son pays. Il s'agit d'obtenir que les gouvernements fassent connaître avant la Conférence leurs vues sur les modifications qu'il conviendrait de faire au projet d'articles relatifs aux relations consulaires. Le statut juridique précis de tous amendements qu'ils pourraient proposer sera fixé par le règlement intérieur de la Conférence.

44. Le PRESIDENT met aux voix le projet de résolution du Royaume-Uni (A/C.6/L.515).

A l'unanimité, le projet de résolution est adopté.

La séance est levée à 16 h 55.

Litho in U.N. 77608—May 1963—825