

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.1/SR.14

14^{ème} 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)

117. Il met aux voix l'article 5 sous sa forme modifiée, sous réserve des changements d'ordre rédactionnel qui pourront lui être apportés par le Comité de rédaction.

Par 59 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 5 sous sa forme modifiée est adoptée.

118. M. HEPPEL (Royaume-Uni) appelle l'attention de la Commission sur le mémorandum du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (A/CONF.25/L.6). Ce mémorandum, qui se rapporte notamment à l'alinéa a) de l'article 5 et à l'article 36 du projet d'articles relatifs aux relations consulaires, envisage le cas des personnes qui ne veulent pas ou ne peuvent pas recourir à la protection des fonctionnaires consulaires de leur pays d'origine. Il s'agit d'un point très important qui devrait faire l'objet, soit d'un article distinct, soit d'une clause complémentaire d'un autre article; la délégation du Royaume-Uni, qui n'a pas présenté d'amendement y relatif à propos de l'article 5, propose de soumettre ultérieurement un texte approprié en la matière³.

La séance est levée à 18 h. 50.

³ Une proposition commune (A/CONF.25/C.1/L.124) a été présentée à la 24^e séance.

QUATORZIÈME SÉANCE

Jeudi 14 mars 1963, à 10 h. 40

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]

ARTICLE 8 (Nomination et admission des chefs de poste consulaire)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 8 ainsi que l'amendement qu'ont présenté en commun le Brésil, le Canada, Ceylan, les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni (A/CONF.25/C.1/L.74)¹.

2. M. LEE (Canada) présente l'amendement commun tendant à remplacer les mots « chefs de poste consulaire » par « fonctionnaires consulaires »; il dit que le projet d'articles a tendance à beaucoup trop insister sur le statut juridique des chefs de poste consulaire par rapport à celui des fonctionnaires consulaires en général. Le chef d'un poste consulaire n'occupe pas la même position par rapport aux autres fonctionnaires que le chef d'une mission diplomatique. Le statut des membres d'une mission diplomatique tient au fait que le chef d'une mission diplomatique est officiellement accrédité auprès de l'Etat de résidence. Les fonctionnaires consulaires occupent une position tout à fait différente, car leur statut est personnel et distinct et, partant, leurs privilèges et immunités sont déterminés par leur lettre

¹ L'amendement japonais (A/CONF.25/C.1/L.55) a été retiré.

de provision. Les fonctionnaires consulaires sont reconnus et admis, également à titre personnel et de manière distincte, par le gouvernement de l'Etat de résidence.

3. A l'heure actuelle, il importe toujours autant que par le passé que l'Etat de résidence puisse exercer un contrôle rigoureux sur les consuls qui accomplissent leurs fonctions sur son territoire. Le Canada, qui est un pays relativement petit, agit plus souvent comme Etat de résidence que comme Etat d'envoi et estime essentiel de continuer à pouvoir exercer le droit d'exiger le *curriculum vitae* de chaque fonctionnaire consulaire étranger avant qu'il vienne exercer ses fonctions sur le territoire canadien.

4. Le représentant du Canada insiste sur la grande différence qui, du point de vue du contrôle de sécurité, existe entre les agents diplomatiques qui exercent leurs fonctions dans la capitale du pays et les fonctionnaires consulaires qui exercent les leurs en province.

5. M. HEPPEL (Royaume-Uni), prenant la parole en tant que coauteur de l'amendement commun, dit que celui-ci apporte un changement important à la structure du projet d'articles qui, par ailleurs, est rédigé de manière excellente. Il n'existe pas de véritable analogie entre le chef d'un poste consulaire et le chef d'une mission diplomatique. En sa qualité de représentant du chef de son Etat, un ambassadeur jouit d'un statut spécial et les privilèges accordés à son personnel découlent de la position spéciale qu'il occupe. La position des fonctionnaires consulaires est totalement différente. Il est évidemment vrai que, lorsqu'un consulat compte plusieurs fonctionnaires, c'est le fonctionnaire consulaire supérieur qui exerce les fonctions de chef de poste consulaire; mais c'est là une question d'ordre administratif interne et ces fonctions ne confèrent pas à un chef de poste une qualité spéciale. Il est significatif que, dans la huitième édition de *International Law* d'Oppenheim, publiée en 1955, il ne soit pas indiqué qu'un chef de poste consulaire possède une qualité autre que celle des autres fonctionnaires consulaires.

6. Le représentant du Royaume-Uni ne comprend pas les raisons pour lesquelles la Commission du droit international a fait figurer au paragraphe 7 de son commentaire relatif à l'article 11 la phrase suivante: « L'octroi de l'exequatur à un consul nommé chef de poste consulaire s'étend de plein droit aux membres du personnel consulaire travaillant sous sa direction et sous sa responsabilité. Il n'est donc pas nécessaire que les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas chefs de poste présentent des lettres de provision et obtiennent l'exequatur. » Il n'y a aucune raison non plus qui justifie la déclaration figurant au paragraphe 7 du commentaire sur l'article 19, à savoir que « le principe selon lequel seul le chef de poste consulaire a besoin de l'exequatur ou d'une admission provisoire pour entrer en fonctions » est « bien entré dans la pratique ».

7. Le Royaume-Uni et nombre d'autres pays ont une pratique fort différente. Le principe dont il est question est dépourvu de base dans le droit international coutumier; il représente une innovation qui a son origine dans la pratique diplomatique. Si l'on consulte la collection de traités consulaires bilatéraux préparée par le

Secrétariat on s'aperçoit qu'aux termes de tous les traités un peu anciens et de la plupart des plus récents, tous les fonctionnaires consulaires sont tenus d'obtenir un exequatur. De toutes les conventions consulaires de cette collection, la première à exempter les fonctionnaires consulaires subalternes de l'exigence d'un exequatur a été la Convention consulaire de 1955 conclue entre la France et la Suisse. Cependant la majorité des conventions consulaires signées depuis 1955 exige pour les fonctionnaires consulaires une admission expresse.

8. La règle actuelle du droit international est qu'un exequatur ou quelque autre forme d'autorisation est nécessaire pour qu'un fonctionnaire consulaire puisse exercer ses fonctions. L'adoption du projet d'article 8 de la Commission du droit international introduirait donc dans le droit consulaire un important changement de principe.

9. A la 5^e séance, sa délégation a proposé de supprimer le paragraphe 4 de l'article 4 pour la raison que son contenu est déjà compris dans le paragraphe 1 du même article. Mais la Commission n'a pas partagé ce point de vue et a préféré déclarer explicitement que le consentement de l'Etat de résidence est aussi nécessaire si un consulat général ou un consulat désire ouvrir un vice-consulat ou une agence dans un lieu autre que celui dans lequel il est lui-même établi. C'est le désir d'empêcher une prolifération des postes consulaires qui a induit la Commission à prendre cette décision. C'est dans le même esprit que sa délégation propose qu'un Etat d'envoi ne puisse pas, sans aucune formalité, accroître le nombre des fonctionnaires consulaires dans un consulat. Il est d'autant plus important de prévenir des accroissements du personnel consulaire sans l'autorisation de l'Etat de résidence que ces accroissements auraient probablement lieu, non pas dans la capitale, où les activités des missions diplomatiques font partie de la vie quotidienne des autorités de l'Etat de résidence, mais dans des parties plus éloignées du pays, où le contrôle est particulièrement nécessaire.

10. M. Heppel note que le paragraphe 2 de l'article 19 prévoit que « l'Etat d'envoi peut, si sa législation le requiert, demander à l'Etat de résidence d'accorder l'exequatur à un fonctionnaire consulaire... qui n'est pas chef de poste ». Cette disposition ne répond pas entièrement aux besoins de pays tels que le Royaume-Uni. Elle leur permettrait de se conformer à leur législation lorsqu'ils agissent comme Etat d'envoi, mais ne leur servirait de rien en tant qu'Etat de résidence.

11. M. BARTOŠ (Yougoslavie) rappelle que, dans ses discussions sur l'article 8, la Commission du droit international a soigneusement étudié la question et s'est assurée que la pratique, mentionnée par le représentant du Royaume-Uni comme générale, est en grande partie limitée aux pays du Commonwealth britannique et aux Etats-Unis d'Amérique. Il y a même de la part du Royaume-Uni quelques dérogations à cette pratique, comme le montre la Convention consulaire de 1951 conclue entre le Royaume-Uni et la France². Elle autorise les fonctionnaires consulaires subalternes

à exercer leurs fonctions et à bénéficier de leurs immunités sans notification préalable à l'Etat de résidence, sauf objection de celui-ci.

12. La règle inscrite par la Commission du droit international dans l'article 8 reflète la pratique générale des Etats. Elle tend également à faciliter les relations consulaires. Dans les pays où un exequatur est exigé pour tous les fonctionnaires consulaires, il n'est pas rare que l'on doive attendre jusqu'à huit mois ou un an avant de pouvoir obtenir la permission d'affecter un vice-consul à un consulat. Force est alors de fermer le consulat si le consul en exercice est malade ou absent pour une raison ou pour une autre, même s'il s'y trouve une ou plusieurs personnes ayant rang de fonctionnaire consulaire.

13. D'autres articles du projet offrent des garanties suffisantes à l'Etat de résidence. En particulier, l'article 23 permet à l'Etat de résidence de déclarer inacceptable n'importe quel membre d'un personnel consulaire et non pas seulement le chef de poste.

14. M. MIRANDA E SILVA (Brésil) dit que sa délégation s'est jointe aux auteurs de l'amendement commun parce que, en vertu de la législation brésilienne, un exequatur est requis pour tous les fonctionnaires consulaires. Il croit que cette exigence facilite les relations consulaires: par exemple en cas de décès ou d'absence du chef de poste, il est possible, pour un autre fonctionnaire consulaire bénéficiant déjà d'un exequatur de le remplacer immédiatement.

15. M. KNEPPELHOUT (Pays-Bas) appuie l'amendement conjoint. Sa délégation préférerait que l'article 8 ne mentionne pas seulement les chefs de poste consulaire, mais tous les fonctionnaires consulaires, dont aucun ne peut agir en cette qualité sans être nommé par l'Etat d'envoi et admis à l'exercice de ses fonctions par l'Etat de résidence.

16. M. SILVEIRA-BARRIOS (Venezuela) appuie lui aussi l'amendement commun, qui aiderait à assurer le bon exercice des fonctions consulaires.

17. M. PETRŽELKA (Tchécoslovaquie) est opposé à l'amendement commun, car il détruit la structure même du projet adopté à l'unanimité par la Commission du droit international. Le principe adopté par la Commission favorise le développement progressif du droit international. Il cadre également avec l'article 3 qui dispose que les fonctions consulaires sont exercées par les consulats. Lorsque la Commission a adopté l'article 3, il était convenu qu'elle considérerait le consulat comme une unité. C'est donc avec beaucoup d'appréhension que la délégation tchécoslovaque a vu cette unité compromise par l'amendement commun. Il ne désire pas pour le moment soulever une question de procédure mais il fait valoir que, si la Commission adopte l'amendement commun à l'article 8, sa décision sera en contradiction avec celle qu'elle a prise antérieurement d'approuver l'article 3.

18. M. KEVIN (Australie) appuie l'amendement commun. Il dit que les consuls sont admis individuel-

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 330, p. 147.

lement à l'exercice de leurs fonctions, si bien qu'il n'y a aucune réelle analogie avec les missions diplomatiques.

19. M. VON HAEFTEN (République fédérale d'Allemagne) dit qu'il a été d'abord enclin à approuver l'amendement commun. Toutefois, à la réflexion, il en est venu à penser que c'est une procédure trop compliquée que d'exiger une nomination et une admission formelles pour chaque fonctionnaire consulaire.

20. Si cela paraît opportun, la délégation de la République fédérale proposera un amendement portant que le nom et le rang d'un fonctionnaire consulaire doivent être notifiés à l'Etat de résidence avant que ce fonctionnaire n'entre sur son territoire, et que l'Etat de résidence peut refuser de l'admettre à exercer ses fonctions.

21. M. DADZIE (Ghana) comprend les raisons qui ont inspiré la proposition commune d'amendement, mais craint que celle-ci ne puisse entraîner des abus. Il pense plus particulièrement aux fonctionnaires consulaires des petites puissances, qui ont déjà beaucoup de difficultés à assurer à leurs missions diplomatiques et consulaires le personnel nécessaire. Il croit, en outre, que la proposition commune d'amendement créerait un précédent malheureux du point de vue des missions diplomatiques. L'agrément n'est exigé que pour l'ambassadeur, et non pour les agents diplomatiques appelés à travailler sous ses ordres.

22. La délégation du Ghana s'abstiendra lors du vote sur la proposition commune d'amendement.

23. M. BOUZIRI (Tunisie) est opposé à l'adoption de la proposition commune d'amendement; elle va trop loin, par comparaison avec les dispositions adoptées au sujet des membres des missions diplomatiques. Le représentant de la Tunisie rappelle que, à la Conférence de 1961, la question de savoir si l'Etat d'envoi doit jouir d'une complète liberté pour la nomination des agents diplomatiques de rang subalterne avait fait l'objet de discussions. M. Bouziri souhaitait que certaines sauvegardes fussent prévues dans l'intérêt de l'Etat accréditaire, mais la Conférence en a décidé autrement; la Convention de Vienne de 1961 a été adoptée sans qu'il ait été mis aucune limite à l'exercice de cette liberté, exception faite de l'article 7, qui porte qu'« en ce qui concerne les attachés militaires, navals ou de l'air, l'Etat accréditaire peut exiger que leurs noms lui soient soumis à l'avance aux fins d'approbation ».

24. L'amendement commun imposerait à tous les fonctionnaires consulaires l'obligation d'obtenir l'autorisation de l'Etat de résidence pour pouvoir exercer leurs fonctions. Pareille exigence ne pose peut-être pas de problèmes aux grands pays, mais elle entraînerait pour les petits pays des difficultés insurmontables, et pourrait même entraver les relations consulaires.

25. M. Bouziri rend hommage à l'esprit dans lequel le représentant de la République fédérale d'Allemagne a présenté sa suggestion. La formule qu'il propose réduirait jusqu'à un certain point la difficulté, mais ne la ferait pas entièrement disparaître, puisque pour

rejoindre son poste le fonctionnaire consulaire devrait attendre la réponse de l'Etat de résidence.

26. M. DE MENTHON (France) partage l'opinion du représentant de la Tunisie. Il regrette de ne pas pouvoir appuyer l'amendement commun, qui n'est pas compatible avec la pratique suivie par le Gouvernement français ni avec les dispositions des conventions consulaires auxquelles la France est partie.

27. M. OSIECKI (Pologne) combat l'amendement commun qui, comme des amendements analogues aux articles 10 et 11, imposerait à tous les fonctionnaires consulaires l'obligation d'obtenir un exequatur de l'Etat de résidence. Cette obligation est contraire au principe établi au paragraphe 1 de l'article 19, suivant lequel l'Etat d'envoi nomme à son gré les membres du personnel consulaire. L'amendement constituerait un pas en arrière par rapport à la pratique contemporaine qui est beaucoup plus favorable aux consulats.

28. M. RASSOLKO (République socialiste soviétique de Biélorussie) fait observer qu'à l'article premier (Définitions), l'alinéa c) du paragraphe 1 stipule que le terme « chef de poste consulaire » désigne « la personne qui dirige le consulat » et l'alinéa d) du même paragraphe stipule que le terme « fonctionnaire consulaire » désigne « toute personne, y compris le chef de poste, chargée de l'exercice de fonctions consulaires dans un consulat ». Il résulte clairement de ces définitions qu'il existe une différence importante entre le chef de poste et les autres fonctionnaires consulaires, de sorte que les obligations imposées au chef de poste ne sont pas nécessairement applicables aux fonctionnaires consulaires en général. Des propositions semblables à celle de l'amendement commun ont été faites à diverses reprises pendant la discussion du projet d'articles, mais elles ont toujours été rejetées.

29. M. USTOR (Hongrie) dit que le point en discussion est l'un des points fondamentaux de tout le projet d'articles. L'exigence d'une lettre de provision spéciale et d'un exequatur spécial pour chaque fonctionnaire consulaire est une pratique plutôt démodée à laquelle le Royaume-Uni et certains autres pays restent attachés. La Hongrie et beaucoup d'autres pays ne suivent pas cette pratique, et M. Ustor ne voit pas de motif de revenir à un système lourd qui est considéré comme périmé dans de nombreuses parties du monde.

30. Il invite instamment la Commission à ne pas s'écarter du système adopté par la Commission du droit international, mais à accepter les arguments soutenus par d'autres orateurs, en particulier par le représentant de la Yougoslavie qui est lui-même un membre éminent de la Commission du droit international. Les dispositions du projet constituent un compromis qui peut donner satisfaction aux pays qui suivent le système du Royaume-Uni. Le paragraphe 2 de l'article 19 permettra à ces pays, si leur législation le requiert, d'obtenir un exequatur pour leurs fonctionnaires consulaires; plus importantes encore sont les dispositions de l'article 24, aux termes duquel la nomination de tous les membres du consulat, et non simplement du

chef de poste, doit être notifiée à l'Etat de résidence. Ces dispositions donnent toute garantie à l'Etat de résidence.

31. M. RABASA (Mexique) dit qu'en règle générale sa délégation se prononce en faveur des dispositions élaborées par la Commission du droit international. Toutefois, dans le cas de l'article 8, elle appuie l'amendement commun, qui comblerait une lacune du projet. Il est exact que la Commission a approuvé à l'article 3 une règle objective suivant laquelle « Les fonctions consulaires sont exercées par des consulats ». Cependant, les dispositions de l'article 8 ne s'appliquent pas aux consulats, mais aux fonctionnaires consulaires. Cet article est donc un de ceux où il faut établir une règle subjective.

32. Il semblerait illogique de rejeter la proposition qui figure dans l'amendement. Si elle était rejetée, la Commission donnerait à entendre que les fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste ne sont ni nommés par l'Etat d'envoi, ni admis à l'exercice de leurs fonctions par l'Etat de résidence.

33. M. Rabasa signale que le titre de l'article devra également être modifié si l'amendement commun est adopté.

34. M. KONJOUKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) déclare que sa délégation ne peut pas appuyer l'amendement commun, qui s'écarte du principe sur lequel de nombreuses dispositions du projet d'articles sont fondées. La Commission a déjà approuvé l'article 3, qui stipule que les fonctions consulaires sont exercées par des consulats. Il serait absolument incompatible avec cette décision de remplacer, à l'article 8, les mots « chefs de poste consulaire » par les mots « fonctionnaires consulaires ». La délégation de l'URSS n'a rien d'autre à ajouter aux excellents arguments qui ont été soutenus par d'autres orateurs contre l'amendement commun.

35. M. SHARP (Nouvelle-Zélande) appuie l'amendement commun pour les raisons qui ont été données par ses auteurs. La pratique en usage en Nouvelle-Zélande est que tous les fonctionnaires consulaires ont des lettres de provision émanant du chef de l'Etat et que ces lettres sont présentées pour la délivrance d'un exequatur. A en juger par le nombre de lettres de provision qui sont présentées en Nouvelle-Zélande pour demander l'exequatur, M. Sharp peut dire à coup sûr que cette pratique n'est pas limitée aux pays du Commonwealth et aux Etats-Unis.

36. Les consuls et les vice-consuls ont toujours eu un certain statut qui est leur est propre et il convient donc d'élargir les dispositions de l'article 8 afin qu'elles s'appliquent à tous les fonctionnaires consulaires et non simplement aux chefs de poste.

37. M. Sharp est d'avis, comme le représentant du Royaume-Uni, que les dispositions de l'article 19 n'ont pas le même effet que celui qu'aurait l'amendement commun: elles n'assurent absolument aucune protection à l'Etat de résidence.

38. M. PALIERAKIS (Grèce) appuie l'amendement commun. Les raisons d'exiger que les chefs de poste

soient nommés par l'Etat d'envoi et admis à l'exercice de leurs fonctions par l'Etat de résidence sont valables aussi pour les autres fonctionnaires consulaires. Un autre argument en faveur de l'amendement commun est qu'il vaut mieux avoir connaissance d'une opposition éventuelle contre un fonctionnaire consulaire avant qu'il arrive sur le territoire de l'Etat de résidence, plutôt qu'après. La délégation de la Grèce se prononce en faveur de la suggestion faite par le représentant de la République fédérale d'Allemagne.

39. M. N'DIAYE (Mali) approuve les opinions exprimées par les représentants du Ghana, de la Tunisie et, en particulier, de la Yougoslavie. Il ne voit pas de raison d'introduire dans la Convention sur les relations consulaires une idée qui n'a pas été inscrite dans la Convention sur les relations diplomatiques, qui est plus importante.

40. M. KRISHNA RAO (Inde) souligne que l'amendement commun représente la pratique traditionnelle, tandis que le texte élaboré par la Commission du droit international relève du développement progressif du droit international, notamment celui des toutes dernières années. A ce propos, il appelle l'attention sur une récente pratique qui s'est instituée aux Etats-Unis et il cite le passage suivant du Règlement 102.535 (b) en vigueur dans ce pays:

« Dans les pays où il n'est pas délivré de document, le fonctionnaire consulaire peut entrer en fonctions dès que la notification de son admission a été soit publiée au Journal officiel, soit portée à la connaissance du public conformément aux usages du pays en question³. »

41. Il se réfère également à l'affaire *Moracchini* contre *Moracchini* dans laquelle la Cour suprême de New York (Comté de New York) a statué que l'admission d'un consul par le pouvoir exécutif est suffisante même en l'absence d'un exequatur⁴. Cette décision reflète la tendance à rendre moins rigoureuse la règle de la lettre de provision et de l'exequatur.

42. Le Royaume-Uni semble lui aussi apporter des atténuations à cette règle. En vertu des dispositions du paragraphe 3 de l'article 4 de la Convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la France, à Paris, le 31 décembre 1951, les consuls principaux, en attendant d'avoir reçu l'exequatur, sont provisoirement autorisés à exercer leurs fonctions et à bénéficier de leurs privilèges et immunités à moins que l'Etat de résidence ne s'y oppose. De plus, en vertu des dispositions du paragraphe 4 de l'article 4 de la même convention consulaire, un consul ou un agent consulaire qui n'est pas chef de poste est même autorisé à exercer ses fonctions et à bénéficier de ses immunités, sans notification préalable à l'Etat de résidence, à moins que ce dernier ne s'y oppose⁵.

43. Vu cette tendance, la délégation de l'Inde approuve pleinement la conclusion de la Commission du droit

³ Cité par Luke T. Lee dans son ouvrage *Consular Law and Practice*, Londres, Stevens and Sons Ltd., 1961, p. 29.

⁴ *Ibid.*, page 30.

⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 330, p. 153.

international selon laquelle, d'une part l'article 8 ne doit viser que les chefs de poste consulaire et, d'autre part, l'octroi de l'exequatur au chef de poste s'étend de plein droit aux membres du personnel consulaire travaillant sous sa direction et sous sa responsabilité.

44. M. CAMERON (Etats-Unis d'Amérique), parlant en qualité de coauteur de l'amendement commun, dit que cet amendement est extrêmement important pour de très nombreux pays, en particulier pour le sien. Chaque délégation doit faire un effort pour permettre l'adoption d'amendements dont d'autres délégations ont besoin, même si ces amendements ne sont pas nécessaires pour que le texte adopté soit conforme à la pratique suivie par le pays de cette délégation.

45. Malgré le passage d'un règlement en vigueur aux Etats-Unis cité par le précédent orateur, la pratique suivie par ce pays est de demander, chaque fois qu'il est possible, que l'Etat de résidence reconnaisse séparément chaque fonctionnaire consulaire. Les Etats-Unis ont aussi pour pratique de reconnaître séparément tous les fonctionnaires consulaires.

46. La délégation américaine ne se laisse pas impressionner par l'argument qui est parfois soutenu et qui voudrait qu'un texte doive être accepté parce qu'il est le résultat de longs travaux de la Commission du droit international. M. Cameron a le plus grand respect pour les membres de cette Commission, mais il ne peut s'empêcher de remarquer que certains des représentants qui invoquent cet argument ne se gênent pas pour proposer des amendements au texte de la Commission du droit international chaque fois qu'ils le jugent bon. M. Cameron demande instamment à toutes les délégations d'examiner chaque amendement d'après son bien-fondé.

47. Il ne peut pas non plus accorder de valeur à l'argument selon lequel les dispositions de l'amendement commun imposeraient aux fonctionnaires consulaires de lourdes formalités. D'après les dispositions du paragraphe 1 de l'article 11, toute autorisation d'admission à l'exercice des fonctions consulaires constitue un exequatur, quelle que soit la forme de cette autorisation. Dans certains pays, cette autorisation est donnée par la simple délivrance d'une carte d'identité. L'amendement commun ne rendrait donc pas nécessaire la délivrance de documents formels à tous les fonctionnaires consulaires.

Par 38 voix contre 25, avec 9 abstentions, l'amendement commun (A/CONF.25/C.1/L.74) est rejeté.

Par 54 voix contre 5, avec 10 abstentions, l'ensemble de l'article 8 est adopté.

48. M. BREWER (Libéria) déclare avoir voté pour l'amendement commun parce qu'il était compatible avec la pratique suivie par son pays. Tous les fonctionnaires consulaires du Libéria sont pourvus de lettres de provision.

ARTICLE 9 (Classes des chefs de poste consulaire)

49. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur l'amendement au paragraphe 1 de l'article 9 présenté par la Suisse (A/CONF.25/C.1/L.93) et sur l'amendement au para-

graphe 2 de cet article présenté par l'Afrique du Sud (A/CONF.25/C.1/L.81).

50. M. REBSAMEN (Suisse) présente l'amendement de sa délégation et dit que la question des classes de représentations consulaires, et notamment des chefs de poste, présente une grande importance pour la Suisse. Selon les dispositions de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier et de l'article 9 du projet, les quatre classes proposées sont: les consulats généraux, les consulats, les vice-consulats et les agences consulaires, dirigés respectivement par des consuls généraux, des consuls, des vice-consuls et des agents consulaires. La délégation suisse estime que cette classification n'est pas satisfaisante.

51. En premier lieu, il ne semble guère nécessaire de prévoir quatre classes de représentations consulaires. Selon l'importance que l'Etat d'envoi attache à un poste consulaire, il peut se contenter de choisir entre un consulat général, un consulat et un vice-consulat. Il n'y a guère de raison non plus de considérer une agence consulaire comme un poste consulaire à proprement parler, car il est difficile de la distinguer d'un vice-consulat. Si l'on excluait les agences consulaires du nombre des postes consulaires ordinaires, cela permettrait de simplifier la structure de la Convention et l'institution qu'est une agence consulaire ne jouirait pas d'un statut que certains Etats ne lui ont jamais accordé.

52. En deuxième lieu, afin de s'acquitter de toutes les tâches qu'un gouvernement confie à son service consulaire, les chefs de poste consulaire, ainsi que les chefs de mission diplomatique exerçant des fonctions consulaires, peuvent avoir recours non seulement à leurs collègues du service consulaire, mais également à des personnes qui sont en mesure de les seconder sans appartenir pour autant à la fonction publique. Ces personnes ne résident pas nécessairement au siège du consulat dont elles dépendent, elles peuvent même ne pas avoir de circonscription consulaire définie et ne pas être titulaires d'une lettre de provision ou d'un exequatur, mais peuvent tout simplement être admises par l'autorité compétente de l'Etat de résidence. En outre, la portée des tâches accomplies par ces personnes est le plus souvent restreinte par rapport à celle des tâches qui incombent à un consul. En règle générale, les agents consulaires remplacent un fonctionnaire consulaire lorsqu'il s'agit de le représenter, dans certains cas, auprès des autorités locales. Il est entendu que le type de fonctions qu'ils exercent est défini par un accord conclu avec l'Etat de résidence. Cette classe de personnes, qui n'accomplissent certaines fonctions officielles qu'au nom du chef d'un poste consulaire ou sur ses instructions, est la seule à laquelle la Suisse donne la dénomination d'agents consulaires. Certaines d'entre elles ne déploient leurs activités que dans une circonscription consulaire donnée, alors que d'autres ne sont pas habilitées à exercer toutes les fonctions consulaires énumérées à l'article 5; d'autres encore doivent s'acquitter de certaines tâches bien précises. Cette institution est mentionnée au paragraphe 4 de l'article 4 de la Convention, où il est indiqué explicitement que les agences consulaires peuvent être ouvertes par les consulats généraux ou les consulats. Il est donc évident qu'un tel agent consulaire

ne saurait agir en tant que chef de poste consulaire, au sens strict de ce terme, et qu'il jouit d'un statut juridique spécial.

53. Les agents consulaires n'ont pas nécessairement la nationalité de l'Etat au nom duquel ils agissent et ils ne sont jamais des fonctionnaires de carrière; c'est pourquoi on peut les assimiler aux consuls honoraires, encore qu'ils ne bénéficient pas nécessairement des privilèges et immunités prévus pour cette classe de chefs de poste. Du point de vue de l'utilisation des emblèmes nationaux et de l'inviolabilité des archives et documents relatifs aux questions consulaires, on peut, en règle générale, les assimiler aux consuls honoraires.

54. L'institution de l'agence consulaire a été extrêmement utile à la Suisse dans ses relations avec une trentaine d'Etats. Elle lui a permis d'envoyer près de soixante-quinze représentants officieux dans des villes où il lui aurait été difficile d'envoyer des consuls, et ces agents consulaires l'ont aidée à établir et à entretenir des relations amicales avec les Etats de résidence. Cette institution, telle que la définit la législation suisse, pourrait être utilisée par d'autres Etats qui ne disposent encore que d'un nombre restreint de fonctionnaires consulaires; elle offre des avantages non seulement pour l'Etat d'envoi mais également pour l'Etat de résidence.

55. La délégation suisse aimerait connaître les conditions dans lesquelles d'autres Etats ont établi des agences consulaires, afin de voir comment cette institution pourrait être développée. Entre-temps, elle propose d'insérer entre les articles 67 et 68 un nouvel article prévoyant que chaque Etat est libre de décider de l'établissement d'agences consulaires ou d'en accepter sur son territoire, et que les conditions dans lesquelles une agence consulaire peut exercer ses fonctions, ainsi que les privilèges et immunités dont jouiront les agents consulaires, seront déterminés d'un commun accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence⁶. L'article premier (Définitions) serait alors modifié en conséquence.

56. L'amendement de la Suisse ne tend nullement à supprimer les agences consulaires et les agents consulaires. Il a tout au contraire pour objet de préparer la voie à l'établissement d'un règlement relatif aux agences consulaires suffisamment simple pour être acceptable pour le plus grand nombre d'Etats. Le texte de la Commission du droit international ferme la porte à tout débat sur cette institution et son adoption éventuelle obligerait certains pays, dont la Suisse, à accorder un statut différent aux agences consulaires, privant ainsi ces pays d'un moyen extrêmement utile d'entretenir des relations consulaires. D'autre part, si l'amendement suisse est accepté, la Commission sera libre de donner une définition plus large aux agences consulaires et d'adopter un article de caractère général sur cette institution, ce qui présenterait un avantage pour certains pays. De toute façon, l'adoption de l'amendement présenté par la délégation de la Suisse ne préjuge nullement la solution finale du problème.

⁶ La Suisse a présenté ultérieurement une proposition à cet effet (A/CONF.25/C.1/L.102/Rev.1) qui été adoptée par la Commission à sa 28^e séance.

57. M. ENDEMANN (Afrique du Sud) présente l'amendement de sa délégation (L.81). Il fait observer que le paragraphe 2 de l'article 9 du texte de la Commission du droit international implique que tous les Etats signataires de la Convention sont tenus de fixer la dénomination des fonctionnaires consulaires. La délégation de l'Afrique du Sud a présenté son amendement afin de rendre plus claire, dans le texte même de l'article, l'idée qui ressort du paragraphe 7 du commentaire à savoir que c'est à l'Etat d'envoi et à l'Etat de résidence qu'il appartient de régler cette question par accord mutuel. Puisqu'il s'agit d'une question de forme, la Commission voudra sans doute renvoyer l'amendement devant le Comité de rédaction.

58. M. TSYBA (République socialiste soviétique d'Ukraine) fait observer que si, en vertu de la législation suisse, les agents consulaires ne peuvent pas être chefs de poste, cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne peuvent pas bénéficier de ce statut en vertu de la législation d'autres pays. Compte tenu du paragraphe 1 de l'article 2, rien n'empêche la Suisse de prévoir toutes dispositions utiles dans des conventions bilatérales et aucun Etat n'est tenu de maintenir les quatre classes de chefs de poste consulaire. La délégation de l'Ukraine ne saurait appuyer l'amendement présenté par la Suisse.

59. M. MAMELI (Italie) n'est pas en mesure de voter pour l'amendement suisse parce que l'Italie fait appel aux services d'un certain nombre d'agents consulaires qu'elle trouve très utiles. Pour de nombreux Etats, l'établissement d'agences consulaires permet de réaliser des économies, et l'adoption de l'amendement de la Suisse risque de bouleverser tout leur système.

60. M. DE MENTHON (France) dit que, en vertu des conventions consulaires conclues par la France et de sa législation en cette matière, les agents consulaires sont nommés par les consuls généraux et les consuls et détiennent des lettres de patente. Un agent consulaire n'a pas de circonscription et relève de l'autorité du consul qui l'a nommé. Il s'agit généralement de ressortissants de l'Etat de résidence qui occupent dans le privé des emplois rémunérés. C'est pourquoi le représentant de la France pense, comme le représentant de la Suisse, que les agents consulaires pourraient être assimilés, sous certains rapports, aux consuls honoraires. Il appuie l'amendement de la Suisse et n'est pas défavorable à l'amendement présenté par l'Afrique du Sud.

61. M. VON HAEFTEN (République fédérale d'Allemagne) votera l'amendement de la Suisse. Il est également disposé à appuyer l'amendement de l'Afrique du Sud, mais il lui semble que cette proposition porte sur le fond. La liste des dénominations des fonctionnaires consulaires est extrêmement longue et il importe que les Etats intéressés parviennent à un accord à ce sujet.

62. M. SILVEIRA-BARRIOS (Venezuela) votera pour l'amendement de la Suisse, car son pays n'a pas nommé d'agents consulaires depuis 1948. Il va sans dire que l'adoption de cet amendement n'empêchera pas les pays qui utilisent des agences consulaires de maintenir cette institution.

63. M. BARTOŠ (Yougoslavie) partage l'opinion du représentant de la République fédérale d'Allemagne selon laquelle l'amendement proposé par l'Afrique du Sud porte sur le fond et non sur la forme; la délégation yougoslave votera pour cet amendement parce qu'il précise le sens du paragraphe 2.

64. En revanche, elle ne pourra voter l'amendement proposé par la Suisse. La Yougoslavie se sert de l'institution des agences consulaires pour la représentation consulaire proprement dite. Elle établit des agences consulaires dans certains pays d'immigration où résident des ressortissants yougoslaves. Les agents dont il s'agit sont des fonctionnaires consulaires ayant un statut bien déterminé et la qualité de chef de poste leur est reconnue. S'ils ne reçoivent pas l'exequatur, ils sont admis à l'exercice de leurs fonctions par les autorités compétentes de l'Etat de résidence. Selon le droit yougoslave et selon le droit de quelques autres pays, les agents consulaires sont des fonctionnaires de carrière, qui ne sauraient être toujours assimilés aux consuls honoraires. A supposer même que cette assimilation soit possible, le projet ne contient pas d'article traitant des chefs de poste honoraires; les articles généraux relatifs aux consuls s'appliquent aussi aux consuls honoraires de toutes les catégories sous réserve des dérogations expressément prévues dans le projet présenté par la Commission du droit international, par exemple à l'article 57. La délégation yougoslave croit, contrairement à l'opinion de la délégation helvétique, qu'il convient de fixer un statut des agents consulaires applicable à tous les agents et à tous les Etats, même si aucun Etat n'est obligé d'envoyer ou de recevoir des agents consulaires.

65. M. Bartoš ne voit pas de fondement à l'argument selon lequel les agents consulaires ne pourraient être chefs de poste parce qu'ils sont nommés par un consul général ou un consul. Un vice-consul non seulement est très souvent soumis à l'autorité d'un consul général, mais encore fréquemment nommé par ce dernier, et il peut être considéré comme un chef de poste. La situation est la même pour un agent consulaire.

66. Enfin, si le statut des agents consulaires ne devait être réglé que par des accords bilatéraux et non par une convention multilatérale, la situation de ces agents à l'égard des Etats tiers serait extrêmement précaire. L'adoption du texte de la Commission remédierait à cette difficulté.

67. M. DE ERICE y O'SHEA (Espagne) approuve les deux amendements.

68. M. HERNDL (Autriche) déclare que la délégation de l'Autriche était disposée à voter pour le texte de la Commission, malgré ses doutes sur le point de savoir si l'on peut admettre que des agents consulaires agissent en qualité de chefs de poste. La délégation autrichienne avait même proposé un amendement à l'article 11 (L.27) prévoyant qu'en ce qui concerne les agents consulaires, une admission officieusement accordée par l'Etat de résidence peut remplacer l'exequatur formel. Néanmoins, les arguments exposés par le représentant de la Suisse l'ont convaincu et il votera en faveur de l'amendement de la Suisse, qui, à ses yeux, ne signifie pas que les Etats

ne puissent décider par accord bilatéral d'instituer des agences consulaires. M. Herndl partage les opinions exprimées par le représentant de la République fédérale d'Allemagne et votera en faveur de l'amendement proposé par l'Afrique du Sud.

69. M. RUDA (Argentine) approuve l'amendement proposé par l'Afrique du Sud, car il précise le sens du texte de la Commission. Il votera également pour l'amendement proposé par la Suisse et il approuve la suggestion émise par le représentant de ce pays, qui voudrait ajouter au projet un article spécial sur les agents consulaires.

70. M. WU (Chine) votera pour l'amendement proposé par la Suisse parce que, dans la hiérarchie consulaire, le vice-consul est le fonctionnaire du rang le moins élevé qui puisse en Chine être nommé chef de poste. M. Wu approuve également l'amendement proposé par l'Afrique du Sud.

71. M. MARTINS (Portugal) approuve l'amendement proposé par la Suisse. Dans la pratique, entre la liste des fonctions exercées par les agents consulaires et la gamme de celles qui sont confiées aux trois autres classes énumérées à l'article 9, il existe une telle différence que l'on ne saurait prétendre que ces agents puissent agir en qualité de chefs de poste.

72. M. DEGEFU (Ethiopie) approuve sans réserve l'amendement proposé par la Suisse, parce que les règlements consulaires de l'Ethiopie n'admettent que les trois premières classes de chefs de poste énumérées par la Commission. Il ne voit pas d'inconvénient à ce que l'on fasse figurer quelque part dans la Convention des dispositions sur l'institution des agents consulaires, pourvu que le consentement de l'Etat de résidence soit exigé pour leur admission.

73. M. DADZIE (Ghana) approuve l'amendement proposé par la Suisse. Il ne saurait y avoir d'agent sans un commettant et puisque, d'après l'article 9, le commettant est le chef de poste, un agent ne saurait être chef de poste en titre. L'amendement au paragraphe 2, qui remédie à une ambiguïté du texte de la Commission, devrait être renvoyé au Comité de rédaction; le représentant du Ghana ne saurait se rallier à l'opinion des représentants de la République fédérale d'Allemagne et de la Yougoslavie selon laquelle il s'agirait d'une question de fond.

74. M. TSHIMBALANGA (Congo, Léopoldville) votera pour le texte de la Commission du droit international. Dans les pays qui ont récemment accédé à l'indépendance, un agent consulaire est souvent un attaché consulaire ou un futur consul en période de stage qui est affecté, à titre temporaire, à un consulat général ou à un consulat, avant d'être nommé vice-consul. Dans ces conditions, un agent consulaire pourrait devenir chef de poste avant d'être nommé vice-consul.

75. M. N'DIAYE (Mali) déclare que sa délégation votera elle aussi pour le texte de la Commission. Le fonctionnaire qui est à la tête d'une agence consulaire peut exercer toutes les fonctions consulaires sous sa propre

responsabilité et toutes les dispositions applicables au chef d'un poste consulaire doivent également lui être appliquées. En outre, il est dit au paragraphe 2 du commentaire que cette énumération en quatre classes ne signifie nullement que les Etats qui accepteraient cette classification soient obligés, dans la pratique, d'utiliser ces quatre classes. D'après l'amendement proposé par la Suisse, les Etats ne seraient pas obligés d'admettre les agents consulaires à l'exercice des fonctions de chef de poste; pourtant certains Etats nouveaux pourront se trouver dans la nécessité de nommer des agents consulaires pour exercer ces fonctions. M. N'Diaye votera donc contre l'amendement de la Suisse.

76. M. WESTRUP (Suède) votera en faveur des amendements proposés par la Suisse et par l'Afrique du Sud.

77. M. EL KOHEN (Maroc) votera l'amendement de la Suisse; il serait peu opportun d'autoriser la nomination d'agents consulaires en qualité de chefs de poste, puisque ce ne sont habituellement pas des fonctionnaires de carrière, mais qu'ils exercent à la fois des fonctions publiques et une activité privée.

78. M. KHLESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) rappelle que l'Union soviétique ne nomme pas d'agents consulaires, mais déclare qu'une convention multilatérale devrait comporter cette classe de fonctionnaires, parce que certains pays leur confient les fonctions de chef de poste. M. Khlestov votera donc en faveur du texte de la Commission du droit international; il pense que l'amendement proposé par l'Afrique du Sud au paragraphe 2 devrait être renvoyé au Comité de rédaction.

79. M. HEPPEL (Royaume-Uni) pense qu'il faudrait conserver le texte de la Commission du droit international. Le Royaume-Uni n'a que peu d'agents consulaires, mais il en a pourtant, et il est dit dans ses instructions consulaires que les 4 classes énumérées à l'article 9 existent et que les fonctionnaires dont il s'agit ont la charge du poste. Il partage également l'opinion que l'amendement proposé par l'Afrique du Sud doit être renvoyé au Comité de rédaction.

80. M. DADZIE (Ghana) demande au représentant de la Suisse de préciser s'il résulte de son amendement qu'il ne peut être nommé d'agents consulaires, ou seulement qu'un agent consulaire ne peut être chef de poste.

81. M. REBSAMEN (Suisse) répond que l'amendement proposé par la délégation de la Suisse ne vise nullement à supprimer l'institution des agents consulaires chefs de poste. Il a pour seul objet de poser clairement la règle que les agents consulaires peuvent ne pas être aussi des chefs de poste. M. Rebsamen répète que cet amendement n'empêche pas de régler la question du statut des agents consulaires à la satisfaction de tous les pays.

Par 29 voix contre 26, avec 10 abstentions, l'amendement proposé par la Suisse (A/CONF.25/C.1/L.93) est rejeté.

82. Le PRÉSIDENT annonce que l'amendement proposé par l'Afrique du Sud (L.81) sera renvoyé au Comité de rédaction.

Par 56 voix contre une, avec 8 abstentions, l'article 9 est adopté, sous réserve des modifications de forme que le Comité de rédaction pourra y apporter, compte tenu de l'amendement proposé par l'Afrique du Sud.

La séance est levée à 13 h. 20.

QUINZIÈME SÉANCE

Jeudi 14 mars 1963, à 15 h. 10

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]

ARTICLE 10 (Lettre de provision)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 10 du projet de la Commission du droit international et les amendements y relatifs¹.

2. M. SILVEIRA-BARRIOS (Venezuela) présente l'amendement de sa délégation (L.87) à l'article 10. Le point 1 de cet amendement, qui porte sur le paragraphe 1 de l'article, tend à la suppression des mots « en règle générale ». Cette restriction est en effet inopportune car il importe que la lettre de provision ou l'acte similaire indique toujours les nom et prénoms du chef de poste, la catégorie et la classe consulaire, la circonscription consulaire et le siège du consulat. Cette règle ne doit pas souffrir d'exception. Le point 2 de l'amendement vénézuélien, qui porte sur le paragraphe 2 de l'article, vise à la suppression des mots « ou toute autre voie appropriée ». Il est d'usage en effet que la lettre de provision, ou l'acte similaire, soient communiqués au gouvernement de l'Etat de résidence par la voie diplomatique et il n'y a pas de raison de renoncer à cette pratique. Enfin, la délégation du Venezuela propose d'ajouter à la fin du paragraphe 3 une phrase indiquant que la notification prévue dans ce paragraphe doit contenir les mêmes éléments que la lettre de provision.

3. M. MIRANDA E SILVA (Brésil) fait observer que l'amendement (L.64) de sa délégation est identique au point 1 de l'amendement du Venezuela (L.87). Comme la délégation vénézuélienne, la délégation brésilienne estime en effet que les indications prévues au paragraphe 1 de l'article 10 doivent toujours figurer dans la lettre de provision ou l'acte similaire et qu'il n'y a pas lieu de déroger à cette règle. En revanche, la délégation brésilienne ne peut accepter le point 2 de l'amendement du Venezuela parce que l'Etat d'envoi doit pouvoir

¹ La Commission était saisie des amendements ci-après: Brésil, A/CONF.25/C.1/L.64; Brésil, Canada, Ceylan, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.25/C.1/L.75; Italie, A/CONF.25/C.1/L.83; Venezuela, A/CONF.25/C.1/L.87.