

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.1/SR.7

7ème 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)

et de la Tunisie constitue un amendement à la proposition initiale (L.68). Elle doit donc être mise aux voix en premier lieu.

51. Le PRÉSIDENT considère la proposition de la Hongrie, du Mexique et de la Tunisie comme une proposition distincte de celle des autres pays qui, ayant été présentée la première, doit être mise aux voix en premier lieu.

52. Il met aux voix la proposition commune (A/CONF.25/C.1/L.68).

Par 31 voix contre 30, avec 9 abstentions, cette proposition est adoptée.

53. Le PRÉSIDENT fait observer que, la proposition commune L.68 ayant été adoptée, il n'y a pas lieu de mettre aux voix la proposition de la Hongrie, du Mexique et de la Tunisie.

La séance est levée à 13 h. 15.

SEPTIÈME SÉANCE

Vendredi 8 mars 1963, à 15 h. 15

Président: M. SILVEIRA-BARRIOS (Venezuela)

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 5 (Fonctions consulaires)

1. Le PRÉSIDENT attire l'attention sur le fait que, aux différentes phases du travail consacré à l'article qui traite des fonctions consulaires, les opinions ont été partagées, tant entre les membres de la Commission du droit international qu'entre les gouvernements, au sujet du choix à faire entre une définition générale et une définition énumérative.

2. Pour ce qui est du projet final adopté à sa treizième session, la Commission du droit international s'est prononcée en faveur de l'énumération non exhaustive des fonctions consulaires qui figure à l'article 5 du projet.

3. La Commission est saisie d'un nombre élevé — une vingtaine — d'amendements à l'article 5¹. La plupart d'entre eux portent sur les différents paragraphes de la définition énumérative. En vue de faciliter les travaux,

¹ A la date de la séance, la Commission était saisie des amendements suivants: Hongrie, A/CONF.25/C.1/L.14; République socialiste soviétique d'Ukraine, A/CONF.25/C.1/L.15; Suisse, A/CONF.25/C.1/L.16; Venezuela, A/CONF.25/C.1/L.20; Afrique du Sud, A/CONF.25/C.1/L.25; Autriche, A/CONF.25/C.1/L.26; France, A/CONF.25/C.1/L.32; Tchécoslovaquie, Hongrie et Roumanie, A/CONF.25/C.1/L.33; Tchécoslovaquie, A/CONF.25/C.1/L.34; Inde, A/CONF.25/C.1/L.37; Cambodge, A/CONF.25/C.1/L.38; Canada et Pays-Bas, A/CONF.25/C.1/L.39; Italie, A/CONF.25/C.1/L.43; Espagne, A/CONF.25/C.1/L.45; Indonésie, A/CONF.25/C.1/L.51; Mexique, A/CONF.25/C.1/L.53; Japon, A/CONF.25/C.1/L.54; Australie, A/CONF.25/C.1/L.61; Norvège, A/CONF.25/C.1/L.63; Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.25/C.1/L.69.

le Président propose de mettre d'abord en discussion le choix entre une définition générale et une énumération. Si la Commission se prononce en faveur d'une définition générale, point ne sera besoin de discuter bon nombre des amendements déposés.

4. M. BARTOŠ (Yougoslavie) fait observer que, sur la vingtaine d'amendements déposés, seul l'amendement conjoint du Canada et des Pays-Bas (L.39) modifie toute la structure de l'article 5 en remplaçant l'énumération des fonctions consulaires par une définition générale. L'amendement autrichien (L.26), lui aussi, remplace tout l'article 5 par un nouveau texte. Toutefois, il ne s'écarte pas du système sur lequel est fondé le projet de la Commission du droit international, mais il répartit les diverses fonctions énumérées en deux catégories: fonctions générales et fonctions particulières.

5. Les dix-huit amendements qui appellent des changements dans les divers alinéas de l'article 5 ou l'addition de nouveaux alinéas soulèvent une cinquantaine de questions différentes. La Commission a ainsi devant elle une tâche formidable et il faut se demander quelle est la meilleure méthode de travail. Le Président suggère que la Commission commence par examiner les amendements généraux de l'article 5. Si, comme il en a l'espoir, elle se prononce en faveur d'une définition selon le mode proposé par la Commission du droit international, elle pourra alors s'occuper des amendements de détail en abordant séparément chaque alinéa et les amendements qui s'y rapportent.

6. Il suggère que le Secrétariat prépare un tableau synoptique des amendements de détail. A cet égard, il est heureux de constater la présence à la Conférence, en tant qu'expert auprès du Secrétariat, de M. Žourek, l'éminent rapporteur spécial pour les relations consulaires, qui a pendant tant d'années participé aux travaux de la Commission du droit international. Le Secrétariat pourra puiser dans son inégalable expérience pour dresser le tableau proposé qui, pense-t-il, sera pour la Commission d'un grand secours dans ses travaux.

7. M. RUEGGER (Suisse) souligne qu'il y a lieu d'attacher le plus grand prix aux services rendus pendant de nombreuses années par M. Žourek comme rapporteur spécial de la Commission du droit international pour les relations consulaires. La délégation suisse a toujours pensé que la Commission devrait profiter de la présence de cet expert éminent pour obtenir des renseignements sur les raisons qui ont poussé la Commission du droit international à proposer certaines formules de préférence à d'autres. Elle est convaincue que le professeur Žourek donnera une vue objective et complète sur les opinions, peut-être différentes, qui ont été exprimées au sein de la Commission du droit international.

8. A propos du projet d'article 5, M. Ruegger fait valoir que la position de principe de sa délégation — qui a d'ailleurs été celle des délégations suisses à toutes les conférences de plénipotentiaires antérieures sur la codification du droit international — est de ne pas soumettre d'amendement aux textes si soigneusement élaborés par la Commission du droit international, sauf si un intérêt vraiment déterminant rend la chose désirable.

9. Sa délégation avait soumis un amendement à la première phrase de l'article 5 (L.16). Mais, par suite de la décision que la Commission a prise à sa précédente séance d'introduire un nouvel article sur l'exercice des fonctions consulaires en dehors de la circonscription consulaire, les mots « qui doivent être exercées dans les limites de la circonscription consulaire » deviennent superflus et ont été éliminés de cet amendement. Sa délégation croit toujours que le lieu approprié de la disposition en question aurait été l'article 5; mais puisque la Commission a décidé de l'incorporer dans un nouvel article, sa délégation n'a évidemment pas insisté et a approuvé le nouvel article. L'amendement suisse se borne donc en fait à l'insertion des mots: « lorsque la législation de l'Etat de résidence ne s'y oppose pas ». L'amendement suisse a pour but d'offrir une clause de sauvegarde essentielle qui dispensera la Commission de discuter un grand nombre de détails.

10. L'amendement suisse est compatible avec le droit coutumier international existant, qui réserve les droits nécessaires de l'Etat. Toutefois, le fait que l'Etat de résidence puisse imposer des restrictions de ce genre ne signifie pas qu'il ne soit pas utile de donner une énumération des fonctions consulaires dans la future convention. Au contraire une énumération de ce genre serait extrêmement utile pour les Etats qui n'ont pas de réglementation consulaire précisant les fonctions consulaires.

11. Si la Commission n'adopte pas une clause du genre proposé par la délégation suisse, elle pourra se heurter à des difficultés au sujet de bon nombre des fonctions énumérées à l'article 5. Par exemple à l'alinéa f) il est dit qu'un consul peut agir « en qualité de notaire et d'officier d'état civil ». En fait, tous les Etats n'autorisent pas les consuls étrangers à exercer ces fonctions et il serait donc nécessaire de préciser qu'elles ne peuvent être exercées que dans la mesure où la législation de l'Etat de résidence ne s'y oppose pas. D'autre part, l'alinéa h) a trait à la sauvegarde des intérêts des mineurs. Là également il sera nécessaire de prévoir qu'il convient de respecter la législation de l'Etat de résidence, car dans certains pays la législation sur la protection des mineurs ne prévoit pas l'intervention de fonctionnaires consulaires étrangers.

12. De façon générale, M. Ruegger fait observer que l'amendement suisse n'a pas pour but d'encourager une législation restrictive de l'Etat de résidence sur les fonctions consulaires. La délégation suisse n'a que le désir que l'on ne s'écarte pas de la coutume internationale existante, tant générale que locale, concernant les relations consulaires.

13. M. LEE (Canada) déclare que sa délégation pourrait accepter la suggestion émise par la délégation yougoslave au cas où la Commission ne déciderait pas d'adopter une définition générale. Toutefois, sa délégation, avec celle des Pays-Bas, a proposé (L.39) qu'une définition générale des fonctions consulaires remplace l'énumération détaillée qui figure à l'article 5.

14. Une définition générale des fonctions consulaires serait préférable à une liste détaillée, d'autant que toutes

les délégations auront naturellement maintes suggestions à formuler au sujet d'une énumération détaillée des fonctions. Un tel exercice pourrait fort bien absorber un temps si considérable que l'heureuse issue de la Conférence pourrait s'en trouver affectée. En outre, le but principal du projet est de réglementer les privilèges et immunités des fonctionnaires consulaires et non pas de décrire les fonctions qui doivent être les leurs.

15. L'amendement conjoint (L.39) établit une distinction entre les fonctions générales qui sont si universelles et si inhérentes à la situation consulaire qu'elles ne sont pas soumises aux lois de l'Etat de résidence, et d'autres fonctions que les consuls peuvent exercer. Il est préférable que les principales fonctions consulaires de protection des droits et des intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants soient énoncées comme principes généraux du droit international et ne soient pas soumises aux lois de l'Etat de résidence.

16. Le but de l'amendement est de favoriser la reconnaissance des fonctions fondamentales des fonctionnaires consulaires comme principes généraux du droit international, et de veiller à ce qu'ils ne soient pas empêchés, par des lois nationales restrictives, d'exercer leurs fonctions essentielles. Toutefois, comme bon nombre des autres fonctions du consul sont liées de très près à la législation interne pertinente de l'Etat de résidence, il conviendrait de déclarer qu'elles sont en général sujettes à ces lois. Cela est par exemple vrai des fonctions relatives aux mineurs ou aux successions et de celles qui consistent à signifier des actes judiciaires.

17. L'objet du paragraphe 2 de l'amendement conjoint est simplement de montrer que les ressortissants de l'Etat d'envoi ne peuvent pas revendiquer le droit à la protection consulaire en vertu du paragraphe 1. Les relations entre l'Etat d'envoi et ses ressortissants, en ce qui concerne la protection consulaire, relèvent exclusivement de la compétence de l'Etat d'envoi.

18. M. N'DIAYE (Mali) propose que l'article 5 soit modifié par l'insertion, à la fin de l'alinéa a), des mots suivants:

« et veiller à ce que l'Etat d'envoi et ses ressortissants jouissent pleinement de tous les droits, prérogatives et avantages que la législation et les coutumes de l'Etat de résidence accordent généralement aux étrangers »².

19. Dans le texte original, l'alinéa a) mentionne la fonction consulaire qui consiste à protéger, dans l'Etat de résidence, les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants. On peut considérer que cette fonction englobe celle qui consiste à veiller à ce que l'Etat d'envoi et ses ressortissants jouissent effectivement des droits que leur reconnaissent la législation et la coutume de l'Etat de résidence. Il serait toutefois préférable d'ajouter au texte une disposition explicite sur ce point, de manière à écarter toute interprétation qui jetterait le doute sur le droit du consul de faire le nécessaire pour assurer aux ressortissants de l'Etat d'envoi la jouissance de leurs droits.

² Cet amendement a été distribué ultérieurement sous la cote A/CONF.25/C.1/L.73.

20. Pour prouver que les mots qu'il propose d'ajouter ne sont pas superflus, M. N'Diaye cite le texte d'une convention consulaire récemment conclue entre la France et l'Italie. Il y est dit expressément que les consuls ont qualité pour protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi et assurer la sauvegarde de leurs droits. L'emploi de ces termes montre bien que l'on n'a pas considéré comme synonymes la protection des ressortissants et la sauvegarde de leurs droits.

21. M. MARTINS (Portugal) est favorable au maintien du texte de l'article 5 tel que l'a rédigé la Commission du droit international, et craint que des amendements trop nombreux et détaillés ne nuisent à sa clarté.

22. Plusieurs des amendements proposés traduisent l'intention de subordonner l'exercice des fonctions consulaires au consentement de l'Etat de résidence. La délégation portugaise est fermement opposée à pareils amendements : il serait parfaitement inutile d'inscrire dans une convention multilatérale le droit des consuls d'exercer certaines fonctions, si ce droit pouvait être réduit à néant par la législation de l'Etat de résidence. L'article 5 est un des plus importants du projet.

23. Les fonctions consulaires devraient être étendues; elles devraient inclure, comme il est indiqué au paragraphe 26 des commentaires sur l'article 5, d'autres fonctions dont l'exercice ne se trouve pas interdit par les lois et règlements de l'Etat de résidence. La législation portugaise est particulièrement libérale dans ce domaine; elle permet aux consuls étrangers d'exercer toutes les fonctions énumérées à l'article 5, et beaucoup d'autres encore.

24. La délégation du Portugal votera contre toutes les propositions d'amendement à l'article 5, à l'exception de celles qui visent à élargir le champ des fonctions consulaires, comme le font celles de l'Espagne (L.45) et du Mexique (L.53).

25. M. KIRSCHSCHLAEGER (Autriche), présentant l'amendement proposé par l'Autriche (L.26), dit qu'il a deux objets: modifier la présentation de l'article 5 et apporter des modifications ou des compléments à ses divers alinéas. Déférant au vœu exprimé par le Président, M. Kirschschlaeger parlera seulement, pour le moment, du premier objet de l'amendement.

26. Au cours des travaux d'où est issu l'article relatif aux fonctions consulaires les opinions se sont partagées à propos du choix à faire entre une définition de caractère général et une énumération détaillée. L'amendement proposé par le Canada et les Pays-Bas (L.39) appartient à la catégorie des définitions de caractère général. La délégation de l'Autriche estime, quant à elle, que ce genre de définition comporte divers inconvénients. La première tâche qui incombe à la Conférence consiste, en vertu de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, à codifier le droit international des relations consulaires. C'est une tâche qu'elle ne remplirait pas si elle se bornait à adopter une définition des fonctions consulaires qui renverrait au droit international et à la législation de l'Etat de résidence. En outre, les dispositions de l'article 5 auront une incidence sur les autres dispositions du projet, et notamment celles de l'article 43, qui prévoit

pour les membres d'un consulat l'immunité de la juridiction de l'Etat de résidence « pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires ». Il importe donc au plus haut point de préciser quelles sont les fonctions consulaires auxquelles s'applique cette immunité. Il faut notamment que les tribunaux de l'Etat de résidence soient en mesure de s'assurer, en se reportant à une convention internationale, de ce que sont ces fonctions. C'est là chose particulièrement importante dans un pays tel que l'Autriche, où il n'existe pas de dispositions législatives ayant trait aux fonctions consulaires. Pour ces diverses raisons, la délégation de l'Autriche est opposée à l'adoption de l'amendement proposé par le Canada et les Pays-Bas (L.39).

27. Passant à l'amendement proposé par l'Autriche (L.26), M. Kirschschlaeger fait observer que les diverses fonctions énumérées aux alinéas a) à l) de l'article 5 ne sont pas toutes de même nature. Si l'on examine les fonctions énumérées aux alinéas d) à l), on voit qu'elles consistent seulement à mettre en œuvre celles qui sont énumérées aux alinéas a), b) et c). La délégation de l'Autriche a donc proposé que les trois principales fonctions consulaires, mentionnées aux alinéas a), b) et c) du projet, fassent l'objet du premier paragraphe de l'article 5. Cette présentation serait semblable à celle qui a été adoptée à l'article 3 de la Convention de Vienne de 1961 en ce qui concerne les fonctions diplomatiques. Un paragraphe 2 nouveau viendrait ensuite; il y serait dit que, dans l'exercice de ces trois principales fonctions, les fonctionnaires consulaires peuvent, notamment, accomplir l'un quelconque des actes énumérés dans les alinéas suivants.

28. M. Kirschschlaeger demande instamment que la Commission limite ses débats à la question de la méthode à suivre pour la rédaction de l'article 5: entend-elle adopter une définition générale, comme il a été proposé par le Canada et les Pays-Bas (L.39), ou la présentation proposée dans l'amendement de l'Autriche (L.26), ou celle du projet de la Commission du droit international ?

29. M. KRISHNA RAO (Inde) fait valoir que le texte de l'article 5 rédigé par la Commission du droit international constitue un compromis satisfaisant entre deux conceptions opposées: celle qui tend à réduire au minimum la liste des fonctions consulaires et celle qui donne la préférence à une énumération exhaustive de ces fonctions.

30. En fait, il est difficile de donner des fonctions consulaires une énumération exhaustive, puisqu'elles sont définies tant par le droit international que par les législations nationales et les instructions consulaires. La Commission du droit international n'a pas consacré moins de onze séances à l'examen de la question et il ne faut pas que la discussion se répète dans le cadre de la Conférence. Tout ce qui se ferait dans ce sens aurait pour résultat de prolonger indûment les travaux.

31. La délégation de l'Inde estime que l'article 5 se prête excellemment à figurer dans une convention multilatérale sur les relations consulaires. Tout d'abord, il pose en matière de fonctions consulaires une règle de droit international qui paraît objective pour le cadre dans lequel l'Etat d'envoi pourra donner des instructions

générales à ses consuls. Il offre un autre avantage: l'énumération qu'il contient n'est pas exhaustive, et n'aura donc pas d'effet restrictif. Il ne comporte rien qui puisse empêcher l'Etat d'envoi de confier à son consul toute autre fonction qu'il pourrait exercer sans que ce soit contraire au droit de l'Etat de résidence. Enfin, en vertu de l'article 71 du projet, les dispositions de l'article 5 ne portent pas atteinte aux conventions consulaires en vigueur qui attribuent aux consuls d'autres fonctions.

32. Au cours des discussions de la Commission du droit international, certains de ses membres ont souligné qu'une définition générale des fonctions consulaires ne présenterait guère d'intérêt pratique. On ne peut suivre l'exemple de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, parce que les fonctions des consuls sont de caractère beaucoup moins général que celles des agents diplomatiques. M. Krishna Rao croit probable que les gouvernements accepteraient beaucoup plus facilement une énumération détaillée des fonctions consulaires qu'une définition générale, qui pourrait entraîner des difficultés d'interprétation. Toutes les conventions consulaires de date récente donnent une définition détaillée des fonctions consulaires.

33. C'est pourquoi la délégation de l'Inde est opposée à l'adoption de la proposition du Canada et des Pays-Bas (L.39), dont le paragraphe premier a l'inconvénient de laisser de nombreuses questions en suspens. Quant au paragraphe 2 de cette proposition, M. Krishna Rao ne peut en comprendre l'objet; la question des relations entre l'Etat d'envoi et ses ressortissants n'a pas de place dans une convention multilatérale.

34. Si la Commission rejette l'idée d'une définition générale pour conserver, comme M. Krishna Rao le souhaite, le projet d'article 5 de la Commission du droit international, la délégation de l'Inde appuiera la proposition de la délégation yougoslave tendant à ce que l'on dresse un tableau synoptique des amendements proposés aux divers paragraphes.

35. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission devrait en premier lieu dire si elle préfère une définition générale ou, au contraire, une énumération du genre de celle qui figure dans l'article 5 du projet. Il invite les représentants à traiter cette question avant d'examiner le détail des amendements.

36. M. VON HAEFTEN (République fédérale d'Allemagne) demande instamment que la Commission prenne pour base de discussion le texte proposé par le Canada et par les Pays-Bas (L.39). Il est presque impossible d'énumérer toutes les fonctions consulaires. Aucune liste, si bien faite qu'elle puisse être — et celle qu'a dressée la Commission du droit international est excellente — ne saurait jamais être exhaustive. Toute énumération présentera nécessairement le grand inconvénient d'avoir un effet restrictif. Les autorités de l'Etat de résidence auront tendance à soutenir qu'un consul excède ses pouvoirs s'il exerce des fonctions autres que les fonctions énumérées dans la liste. C'est pourquoi la délégation de la République fédérale préfère une définition générale des fonctions consulaires. La définition proposée par

le Canada et les Pays-Bas a le mérite de mettre en lumière les principales fonctions des consuls: protéger les droits et intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants et prêter assistance auxdits ressortissants conformément au droit international. La deuxième phrase du paragraphe 1 de cette proposition couvre en outre les autres fonctions que les consuls peuvent exercer en vertu d'accords internationaux et celles qui leur sont confiées par l'Etat d'envoi et dont l'exercice est compatible avec la législation de l'Etat de résidence.

37. Pour toutes ces raisons, la délégation de la République fédérale approuve cette proposition d'amendement (L.39). Si celle-ci n'était pas acceptée, ses préférences iraient à l'amendement proposé par l'Autriche au projet d'article 5 rédigé par la Commission du droit international (L.26).

38. M. MARAMBIO (Chili) appuie également l'amendement proposé par le Canada et par les Pays-Bas (L.39). Il est pratiquement impossible de donner une liste complète des fonctions consulaires. Tout essai d'énumération détaillée comporte le risque de lacunes et offre donc plus d'inconvénients que d'avantages. C'est pourquoi la délégation du Chili approuve la formule adoptée pour la rédaction de l'amendement conjoint (L.39). Elle contient tous les éléments nécessaires à une définition satisfaisante des fonctions consulaires; elle pose en principe que ces fonctions consistent à protéger les droits et intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants et à prêter assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi, conformément au droit international. Elle précise en outre que les consuls peuvent exercer d'autres fonctions spécifiées dans les accords internationaux en vigueur ou qui leur sont confiées par l'Etat d'envoi et dont l'exercice est compatible avec la législation de l'Etat de résidence.

39. M. BARTOŠ (Yougoslavie) limitera ses observations au choix à faire entre une définition générale et l'énumération qui figure à l'article 5 du projet de la Commission du droit international. Ce texte relève, par certains côtés, du développement progressif du droit international. Certaines fonctions attribuées au consul dans la suite des siècles ont longtemps été universellement admises; d'autres fonctions sont apparues à une date plus récente.

40. Certains Etats désirent limiter les fonctions consulaires à des tâches traditionnelles aussi étroites que celle de donner protection et assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi. L'exercice d'autres fonctions, a-t-on suggéré, n'est possible que moyennant un traité ou une autorisation spéciale de l'Etat de résidence.

41. Pour illustrer sa pensée, M. Bartoš appelle l'attention sur les fonctions précisées à l'alinéa c): « 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 . . . » Cette fonction ne rentre pas dans le cadre de la protection, de l'aide et de l'assistance aux ressortissants, mais on en est venu à la reconnaître généralement dans la pratique internationale. En incorporant cette disposition dans son projet, la Commission

du droit international a donné une vigoureuse impulsion au développement progressif du droit international.

42. On peut trouver un autre exemple dans l'alinéa 1) qui énonce certaines fonctions consulaires relatives à la navigation. La Commission du droit international a ajouté une mention relative au règlement de contestations entre le capitaine, les officiers et les marins dans la mesure où cela peut être autorisé par la législation de l'Etat d'envoi. Aux termes de ce texte, il n'est pas nécessaire que le consul ait obtenu l'autorisation préalable de l'Etat de résidence. Cette disposition elle aussi représente un élément du développement progressif du droit international.

43. La Commission doit donc choisir entre deux méthodes. Celle de la Commission du droit international favorise le développement progressif du droit international dans l'intérêt des relations amicales entre Etats, tandis que l'amendement conjoint (L.39) ferait rétrograder les fonctions consulaires au point où elles étaient à la fin du XVIII^e siècle, en stipulant qu'une disposition de traité ou une autorisation spéciale de la part de l'Etat de résidence est nécessaire pour l'exercice de toute fonction autre que celle consistant à protéger les droits et intérêts des ressortissants et à leur prêter assistance.

44. La Commission du droit international n'a pas négligé la question des accords internationaux en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence, car elle a déclaré au paragraphe 25 de son commentaire sur l'article 5 que les consuls peuvent exercer les fonctions qui leur sont confiées par ces accords. De même le paragraphe 26 du commentaire déclare que les consuls peuvent également remplir d'autres fonctions qui leur sont confiées par l'Etat d'envoi, à condition que l'exercice de ces fonctions ne soit pas interdit par l'Etat de résidence.

45. Sa délégation s'oppose avec vigueur à la proposition du Canada et des Pays-Bas (L.39).

46. M. SHARP (Nouvelle-Zélande) est en faveur de la tendance représentée par l'amendement conjoint qu'ont soumis le Canada et les Pays-Bas (L.39). Les travaux de la Commission seraient accélérés si elle commençait par discuter et voter sur l'amendement conjoint. Si cette proposition est adoptée, la Commission n'aura pas à examiner maints autres amendements à l'article 5 qui ont été déposés.

47. M. DE MENTHON (France) fait observer que la question de savoir si l'article 5 doit consister en une définition générale ou en une énumération détaillée a donné lieu à de longues discussions au sein même de la Commission du droit international. En effet, le paragraphe 4 du commentaire indique que la majorité des gouvernements qui ont envoyé leurs observations sur le projet de la Commission ont exprimé leur préférence pour la définition générale. La délégation française est également en faveur de cette solution, car une énumération détaillée comporterait plus d'inconvénients que d'avantages. Malgré l'emploi du mot « notamment », l'énumération pourrait conduire à des situations équivoques dans lesquelles les fonctions consulaires pourraient en fait être soumises à des restrictions, car les Etats se verraient offrir l'occasion de se refuser à autoriser

les consuls à exercer les fonctions que la Convention ne mentionnerait pas. La délégation française a encore été confirmée dans ses vues par le grand nombre d'amendements dont l'article a fait l'objet. Aussi votera-t-elle en faveur de l'amendement du Canada et des Pays-Bas (L.39) et elle espère que priorité sera donnée à un vote sur cet amendement.

48. M. WARNOCK (Irlande) appuie la suggestion du représentant de la Nouvelle-Zélande selon laquelle il conviendrait de prendre aussitôt que possible la décision préliminaire qu'a demandée le Président. Sa délégation est en faveur d'un article général, comme celui proposé dans l'amendement du Canada et des Pays-Bas, cela principalement parce qu'il est très difficile de dresser une liste exhaustive. Si toutefois la majorité de la Commission se prononce en faveur d'un article énumératif, la délégation irlandaise se ralliera au texte de la Commission, dans la conviction que la Conférence doit adhérer d'aussi près que possible à ce projet. Son attitude à l'égard de tout amendement au texte de la Commission est une attitude d'extrême réserve.

49. M. D'ESTEFANO PISANI (Cuba) dit que sa délégation ne saurait accepter la proposition de substituer un article général à l'énumération des fonctions essentielles énoncées par la Commission. L'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques énumère cinq fonctions diplomatiques principales. Il est tout naturel que les fonctions consulaires, qui sont plus complexes que les fonctions diplomatiques, soient énumérées dans un plus grand détail. En outre, comme l'a fait valoir le représentant de la Yougoslavie, le développement progressif du droit international serait retardé par l'adoption d'une définition générale. Aussi la délégation cubaine ne saurait-elle voter en faveur de l'amendement du Canada et des Pays-Bas, non plus que de l'amendement suisse (L.16), car elle ne saurait admettre que la législation de l'Etat de résidence puisse intervenir dans la définition des fonctions consulaires.

50. M. HUBEE (Pays-Bas), tout en reconnaissant que la Commission du droit international s'est prononcée à la majorité en faveur d'une énumération, telle qu'elle se présente à l'article 5 du texte de la Commission, fait observer que cette décision n'a pas été prise à l'unanimité. Les différents arguments que l'on peut retrouver dans le rapport de la Commission montrent que les deux thèses peuvent être défendues avec des motifs très valables. Pour sa part, la délégation des Pays-Bas a hésité avant de se prononcer pour une définition générale. Ce qui l'a décidée, c'est que la majorité des gouvernements qui avaient adressé des commentaires sur les articles étaient favorables à une définition générale semblable à celle qui figure dans l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. D'autre part, cette solution facilitera la tâche de la Commission en évitant les controverses au sein de la Première Commission, du Comité de rédaction, et en séance plénière. Une large part des nombreux amendements contradictoires n'obtiendront même pas la majorité simple, alors que d'autres ne recueilleront pas la majorité des deux tiers en séance plénière, et il est très peu probable que le texte qui en résultera donne satisfaction à qui que ce

soit. Il est beaucoup plus facile de se mettre d'accord sur une définition générale que sur un grand nombre de détails d'une énumération. En outre, une énumération n'est pas souhaitable, car aucun instrument international ne saurait énoncer les fonctions que tous les consuls sont appelés à exercer, et les dispositions risquent de paraître trop restrictives à certains pays et trop libérales à d'autres. Enfin, il ne faut pas l'oublier, les fonctions consulaires impliquent que l'Etat d'envoi pourra exercer certains pouvoirs dans l'Etat de résidence, et comme l'Etat de résidence a l'habitude de défendre jalousement ses droits, une définition trop précise risque de susciter des difficultés dans l'établissement de relations amicales entre les Etats.

51. C'est pourquoi la délégation néerlandaise se prononce pour une définition générale, car elle est convaincue que les détails se règlent plus facilement par des accords bilatéraux.

52. M. MAMELI (Italie) dit que, selon sa délégation, il convient de maintenir, dans toute la mesure possible, le texte de la Commission du droit international. Comme l'a indiqué le représentant de la Yougoslavie, une définition générale présente des dangers. Si la Commission décide de discuter les amendements en détail, la délégation italienne appuiera la proposition yougoslave tendant à faire établir un tableau synoptique des amendements. Enfin, à la première ligne du projet d'article 5, il propose de remplacer le mot «notamment» par les mots «entre autres».

53. M. OSIECKI (Pologne) n'est pas en mesure d'appuyer l'amendement présenté par le Canada et les Pays-Bas, car il réduit à néant le fondement même de l'article 5. L'article élaboré par la Commission du droit international est un ensemble d'instructions précises qui serviront de base aux consuls pour mener à bien leur tâche, alors qu'une définition générale peut susciter de nombreuses difficultés d'interprétation. La délégation polonaise estime que l'article 3 de la Convention sur les relations diplomatiques est trop succinct et qu'il ne convient pas de le considérer comme un précédent. La Conférence a pour tâche de créer un droit consulaire homogène et progressif en vue de favoriser le développement de relations internationales amicales.

54. M. ABDELMAGID (République arabe unie) rappelle que les représentants du Canada et des Pays-Bas ont invoqué le facteur temps à l'appui de leur amendement. De toute évidence, les membres de la Commission savent parfaitement que l'adoption de l'amendement du Canada et des Pays-Bas permettrait de gagner beaucoup de temps, mais ils savent également qu'ils sont appelés à se prononcer sur un article qui est peut-être le plus important de toute la Convention. Le fait que le texte élaboré par la Commission du droit international ait fait l'objet de tant d'amendements prouve que, dans l'ensemble, la Commission est favorable à ce texte. La délégation de la République arabe unie est également disposée à appuyer l'amendement de la Suisse (L.16) qui est de nature à dissiper certaines craintes et qui permettra à quelques délégations de retirer des amendements analogues.

55. M. JAYANAMA (Thaïlande) dit que l'expérience acquise par son pays en tant qu'Etat de résidence l'incite à appuyer le texte de l'article 5 élaboré par la Commission du droit international, car si les fonctions n'étaient pas énumérées, il pourrait en résulter des controverses d'interprétation. C'est pourquoi la délégation de la Thaïlande estime que la Commission devrait prendre comme base de discussion le texte de la Commission du droit international, complété par l'amendement de l'Inde (L.37) qui doit pouvoir rassurer tous ceux qui redoutent que des lacunes ne subsistent dans le texte.

56. M. DADZIE (Ghana) rappelle que le texte du projet d'articles est le fruit de près de huit années de travail consciencieux et assidu, accompli par des juristes éminents. Sa délégation ne saurait aisément écarter de si longues études et recherches; elle est donc d'avis de prendre pour base le texte de la Commission du droit international. En outre, le représentant du Ghana pense, comme le représentant de l'Inde, que le texte de l'article 5 élaboré par la Commission du droit international représente un juste compromis entre une liste complète des fonctions et une définition de caractère général. La phrase introductive montre bien que l'énumération n'est pas limitative mais qu'il s'agit simplement de quelques exemples de la plupart des fonctions consulaires les plus importantes. C'est un fait que le droit international actuel en matière de relations consulaires n'est pas précis et que la législation de la plupart des pays ne définit pas les fonctions consulaires. La Conférence faillirait à son devoir si elle laissait subsister la confusion en cette matière, car les conventions internationales ont précisément pour objet d'éliminer toute confusion en matière de droit. La question est de savoir si la Commission est d'accord sur les exemples énumérés par la Commission du droit international. Elle devrait examiner les amendements au texte de la Commission du droit international en se fondant sur le tableau synoptique proposé par le représentant de la Yougoslavie.

57. M. GUNewardENE (Ceylan) dit que, si la Commission cherche à employer des termes vagues et simples, l'amendement présenté par le Canada et les Pays-Bas répond pleinement à cet objectif; si l'on tient avant tout à gagner du temps, il est même possible de simplifier encore davantage la définition générale. Si, en revanche, la Conférence tient à aider au maximum les pays du monde, elle doit aborder le problème avec loyauté et franchise. S'il est impossible de préciser toutes les fonctions consulaires, cela ne signifie pas pour autant que l'on doive renoncer à énumérer les plus importantes d'entre elles. La liste qui figure dans le texte de la Commission du droit international n'épuise pas toutes les fonctions consulaires, mais certaines d'entre elles demandent à être définies et ne sauraient rester indéfiniment dans le vague. On a invoqué les us et coutumes des nations plus anciennes, mais si ces nations désirent aider les autres pays, elles doivent préciser les fonctions consulaires les plus importantes. Il ne suffit pas d'évoquer les divergences d'opinions qui se sont manifestées à la Commission du droit international puisque la majorité s'est prononcée en faveur d'une énumération.

58. M. PETRŽELKA (Tchécoslovaquie) se joint aux orateurs qui ont préconisé le maintien du texte de la Commission du droit international. La délégation de la Tchécoslovaquie est convaincue qu'une définition générale ne saurait régler aucune question, mais risquerait, au contraire, de créer la confusion et de susciter des conflits d'opinion entre les Etats. L'argument selon lequel un article comportant une énumération ne pourrait être exhaustif n'est pas convaincant, puisque la Commission du droit international ne prétend pas que la liste dressée comprenne toutes les fonctions qui peuvent être confiées aux consuls. Le but visé par la Conférence n'est pas seulement de gagner du temps, mais bien de codifier le droit international et d'apporter à tous les Etats la plus grande aide possible. M. Petrželka espère que la question de principe sera résolue aussi rapidement que possible et il appuie la proposition du représentant de la Yougoslavie tendant à ce que l'on dresse un tableau synoptique des divers amendements.

59. M. RUSSELL (Royaume-Uni) dit que sa délégation, comme celle des Pays-Bas, a hésité avant de conclure que la meilleure solution serait d'adopter un article conçu dans l'esprit de l'amendement proposé par le Canada et les Pays-Bas. En réponse à l'intervention du représentant de la Yougoslavie, il tient à souligner que le Royaume-Uni est parfaitement conscient du développement progressif des fonctions consulaires depuis un siècle et plus particulièrement pendant les dernières années. Les conventions consulaires que le Royaume-Uni a conclues depuis dix ou quinze ans traitent des fonctions consulaires d'une manière très détaillée. C'est précisément parce que cette branche du droit et de la pratique des Etats se développe si rapidement que le Royaume-Uni a hésité à donner son appui au texte proposé pour l'article 5 par la Commission du droit international, dans la conviction que l'adoption de ce texte ne faciliterait pas un nouveau développement, mais le freinerait plutôt.

60. M. Russell n'a pas de difficulté à approuver certains des arguments avancés par le représentant de l'Inde, mais ne peut le suivre sur deux points importants. En premier lieu, la délégation du Royaume-Uni ne croit pas qu'une définition générale tende à être vague, tandis qu'une énumération détaillée tendrait à être précise. Aucune énumération ne saurait être exhaustive; elle ne peut consister qu'à multiplier les exemples de détail et, de ce fait, elle tend moins à la précision qu'à l'imprécision. En deuxième lieu, la délégation du Royaume-Uni juge très utile le deuxième paragraphe de la proposition d'amendement du Canada et des Pays-Bas. Des dispositions de ce genre figurent dans un certain nombre de conventions bilatérales; la convention multilatérale qui naîtra des travaux de la Conférence aura certes pour effet d'imposer des obligations à chaque Etat, mais il n'en importe pas moins de préciser que la question des relations entre l'Etat d'envoi et ses ressortissants relève de la décision de l'Etat d'envoi.

61. Si la Commission rejette la proposition d'amendement du Canada et des Pays-Bas (L.39), les préférences de la délégation du Royaume-Uni iraient plutôt au texte examiné par la Commission du droit international

à sa douzième session³. Celui-ci est à bien des égards plus satisfaisant que le projet d'article actuellement soumis à la Commission.

62. La délégation du Royaume-Uni ne peut appuyer l'amendement proposé par l'Autriche (L.26).

63. M. WU (Chine) dit que l'amendement du Canada et des Pays-Bas, étant le plus éloigné du texte initial, devrait être examiné avant tous les autres amendements dont est saisie la Commission.

64. M. REZKALLAH (Algérie) estime que le texte proposé pour l'article 5 par la Commission du droit international devrait donner satisfaction à tous, puisqu'il permet soit de limiter, soit d'élargir les fonctions consulaires. Ni l'amendement proposé par le Canada et par les Pays-Bas, ni l'amendement proposé par l'Autriche ne répondent aux besoins des nouveaux Etats, dont l'organisation, en matière consulaire, doit reposer sur le droit international, et non pas sur des usages nationaux bien développés. Les consuls de ces nouveaux Etats doivent savoir ce que seront leurs fonctions, sans les restrictions que pourront y apporter les conventions bilatérales ou les lois de l'Etat de résidence. M. Rezkallah n'a pas été convaincu par le rappel de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, car il y a une différence essentielle entre les fonctions consulaires et les fonctions diplomatiques. La délégation de l'Algérie votera en faveur du texte de la Commission du droit international, qui fournit une base sur laquelle tout Etat est libre de limiter ou d'élargir les fonctions qu'il confie à ses consuls.

65. M. BOUZIRI (Tunisie) déclare que sa délégation est favorable à la méthode adoptée par la Commission du droit international, qui correspond au développement progressif du droit international. En outre, vu que les fonctions énumérées dans le texte de la Commission sont effectivement remplies par les consuls de nombreux pays, l'article peut être considéré comme constituant une œuvre de codification. Non seulement la méthode de définition que proposent les délégations du Canada et des Pays-Bas est anachronique, mais elle n'est pas, en réalité, aussi générale que l'affirment ceux qui la préconisent, puisqu'il est dit en termes exprès dans la proposition d'amendement que les principales fonctions exercées par les consuls consistent à protéger les droits et intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants et à prêter assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi. Un texte vraiment général ne devrait pas faire mention de fonctions déterminées. En tout cas, si la protection a été autrefois une fonction consulaire importante, d'autres fonctions ont pris maintenant plus d'importance encore.

66. La Commission du droit international n'a jamais prétendu avoir énuméré dans son projet d'article toutes les fonctions consulaires; le mot « notamment » implique qu'il existe d'autres fonctions. En outre, la Conférence sur les relations et immunités diplomatiques a suivi exactement la même méthode et M. Bouziri a été surpris d'entendre citer l'article 3 de la Convention de Vienne

³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente: 60.V.1, vol. II), p. 31.

à l'appui de la méthode qui consiste à donner une définition générale. L'article 3 de la Convention de Vienne contient une énumération des cinq fonctions diplomatiques les plus importantes; si la Conférence de Vienne de 1961 avait voulu s'en tenir à une définition générale, elle n'aurait fait figurer dans le texte de l'article que son alinéa a) ou son alinéa e).

67. M. ANIONWU (Nigéria) envisage la question du point de vue d'un pays nouveau. Il partage l'opinion du représentant de Ceylan: le texte proposé pour l'article 5 par la Commission du droit international donne une liste utile, qui peut servir de base à un pays nouveau pour déterminer les fonctions que rempliront ses fonctionnaires consulaires. Le représentant de la Nigéria a également écouté avec intérêt ce qu'a dit le représentant de la Yougoslavie au sujet de la tâche de codification du droit consulaire qui incombe à la Commission, mais il croit qu'il serait possible d'atteindre cet objectif sans énumérer en détail les fonctions consulaires. En outre, il doute que le processus selon lequel un pays tire parti de l'expérience des autres constitue vraiment l'un des moyens du développement progressif du droit international. Vu que les pays qui ont acquis le plus d'expérience des relations consulaires ne peuvent se mettre d'accord sur le point de savoir s'il convient de suivre la méthode des énoncés généraux ou au contraire celle de l'énumération détaillée, un pays nouveau est en droit de préférer que l'on n'énumère pas les fonctions consulaires, et de suivre les exemples qui existent en se bornant à accepter ce qui lui convient et à rejeter ce qui ne lui convient pas. La délégation de la Nigéria est donc favorable à l'adoption de l'amendement proposé par le Canada et les Pays-Bas. De plus, M. Anionwu rappelle les dispositions de l'article 38 (Communication avec les autorités de l'Etat de résidence) et il demande si l'intention de la Commission du droit international lorsqu'elle a rédigé cet article était qu'il s'applique seulement aux fonctions énumérées à l'article 5. Si le texte de l'article 5 proposé par la Commission du droit international est conservé sans changement, il faudra rédiger un autre article pour régler la question des communications dans l'exercice des fonctions non énumérées à l'article 5.

La séance est levée à 18 h. 10.

HUITIÈME SÉANCE

Lundi 11 mars 1963, à 10 h. 40

Président: M. BARNES (Libéria)

Vingt-cinquième anniversaire de l'Anschluss

1. Le PRÉSIDENT se déclare convaincu que la Commission souhaitera prendre acte des manifestations organisées par le Gouvernement autrichien à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'Anschluss.

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 5 (Fonctions consulaires) [suite]

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la question de principe portant sur le point de savoir s'il convient d'adopter, pour l'article 5, une formule succincte de caractère général, conformément à l'amendement présenté par les délégations du Canada et des Pays-Bas (L.39)¹, ou si ledit article devrait consister en une énumération non exhaustive des fonctions consulaires, solution adoptée par la Commission du droit international. Il propose de mettre aux voix la question du principe selon lequel sera rédigé l'article 5 lorsque les orateurs qui figurent encore sur sa liste auront fait leur déclaration. Si la Commission se prononce en faveur d'un article succinct de caractère général, elle passera ensuite à l'examen du texte présenté par le Canada et les Pays-Bas et des amendements qui s'y rapportent. Si au contraire la Commission se déclare en faveur d'une énumération, la proposition de la Commission du droit international et les amendements pertinents seront examinés. Le vote, qui ne porterait que sur la question de principe et non sur l'une ou l'autre des propositions particulières dont est saisie la Commission, aurait cependant pour résultat d'annuler l'examen, soit du projet de la Commission du droit international et des amendements s'y rapportant, soit de la proposition du Canada et des Pays-Bas et des amendements dont elle a fait l'objet.

3. M. SOLHEIM (Norvège) fait observer que le projet de la Commission du droit international est le fruit de longues années de travaux et de discussions et que les dispositions qu'il contient ont fait l'objet d'un développement constant. D'autre part, en examinant et réexaminant les différents articles du projet, la Commission du droit international en a soumis à plusieurs reprises le texte aux Etats Membres des Nations Unies pour observations, en vue d'étudier ensuite les articles à la lumière des commentaires reçus.

4. L'article 5 a donné à la Commission du droit international plus de travail que n'importe quel autre. Celle-ci a pendant un certain temps hésité entre une énumération détaillée des fonctions consulaires et une formule succincte les définissant. Elle est arrivée à la conclusion que ni l'une ni l'autre de ces méthodes n'était pleinement satisfaisante et a mis au point un dispositif qui comporte une définition générale précisant les fonctions consulaires les plus importantes. La Commission se trouve maintenant en présence d'un amendement présenté par les délégations du Canada et des Pays-Bas qui introduit une formule de caractère technique pour définir les fonctions consulaires, bien que la Commission du droit international se soit prononcée contre cette méthode au début de ses travaux.

¹ Pour la liste des amendements à cet article dont la Commission était saisie à l'origine, voir la 7^e séance, note en bas de page sous le paragraphe 3. Depuis lors, outre l'amendement (A/CONF.25/C.1/L.73) présenté par le Mali à la 7^e séance, ont été présentés les amendements suivants: Yougoslavie, A/CONF.25/C.1/L.72; Grèce, A/CONF.25/C.1/L.80.