Document:-

A/CN.4/SR.506

Compte rendu analytique de la 506e séance

sujet:

Relations et immunités consulaires

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-

1959, **vol. I**

Téléchargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)

Copyright © Nations Unies

le droit de l'Etat de résidence à réaliser des modifications dans des circonstances exceptionnelles.

59. Le PRESIDENT partage l'opinion du rapporteur spécial selon laquelle l'accord mentionné dans le texte original du paragraphe 2 ne vaut que sous réserve de certains pouvoirs que peut exercer l'Etat de résidence. La phrase à ajouter au texte original du paragraphe 2 pourrait être rédigée approximativement comme suit: "Dans des cas exceptionnels, l'Etat de résidence peut, après consultation et pour des raisons urgentes, apporter unilatéralement des modifications à la circonscription consulaire ou au siège du consulat."

60. M. TOUNKINE approuve la suggestion du rapporteur spécial.

61. M. FRANÇOIS estime que le Comité de rédaction devra faire preuve d'une grande prudence dans la rédaction de la clause additionnelle envisagée. Selon lui, il est impossible que l'Etat de résidence fixe le district consulaire ou le siège du consulat. Cet Etat ne saurait imposer sa volonté à l'Etat d'envoi, mais peut tout au plus proposer une modification; si la proposition n'est pas acceptée, il n'y a pas d'accord et le district consulaire ou le siège du consulat ne peut être établi. Il pense donc que l'on ne saurait se borner à dire que l'Etat de résidence peut, dans des cas exceptionnels, modifier un district consulaire ou le siège d'un consulat.

62. Le PRESIDENT reconnaît que l'Etat de résidence ne saurait, comme l'a fait remarquer M. François, imposer sa décision à l'Etat d'envoi; mais au cas où l'accord ne peut se faire, les relations consulaires prennent fin en ce qui concerne la circonscription consulaire ou le siège du consulat dont il s'agit.

63. Cela admis, il propose que la Commission demande au Comité de rédaction de préparer le texte de la disposition en question.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

506ème SEANCE

Mardi 2 juin 1959, à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [*suite*]

ARTICLE 2 (*suite*)

1. Le PRESIDENT note que l'accord s'est fait sur le fond des paragraphes 1 à 3 du nouveau texte de l'article 2 (voir 505ème séance, par. 10). Le paragraphe 4 est un corollaire du paragraphe 3 et ne prête pas à controverse. Il propose donc de renvoyer au Comité de rédaction les paragraphes 1 à 4.

Il en est ainsi décidé.

2. M. SANDSTRÖM pense qu'on devrait recommander au Comité de rédaction de faire mention, au paragraphe 5, du consul aussi bien que du consulat.

3. Le PRESIDENT est du même avis. Il demande à M. Edmonds s'il désire maintenir sa proposition tendant à faire figurer à l'article 2 la clause de la nation la plus favorisée (voir 498ème séance, par. 14, *sub*-alin. ii).

4. M. EDMONDS estime que la clause serait utile. Toutefois, comme certains membres ont fait observer que la question du régime de la nation la plus favorisée se pose à propos d'autres parties du projet, il ne voit pas d'inconvénient à insérer cette clause à un autre endroit.

5. Le PRESIDENT propose de renvoyer l'ensemble de l'article 2 au Comité de rédaction, étant entendu que le rapporteur spécial rédigera un paragraphe, ou peut-être un nouvel article, sur le droit des consulats d'acquérir des locaux et qu'il rédigera également une définition des circonscriptions et sièges consulaires.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 3

6. Le PRESIDENT invite le rapporteur spécial à présenter l'article 3 de son projet.

7. Il attire l'attention de la Commission sur un amendement soumis par M. Sandström, et tendant à:

"i) Remplacer la première phrase du paragraphe 2 par la phrase ci-après:

"Les chefs de postes consulaires prennent rang dans chaque classe suivant la date de l'octroi de l'exequatur."

"ii) Faire du paragraphe ainsi modifié un article nouveau qui viendra à la suite de l'article 8."

8. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 3, déclare que le but principal de cet article est de codifier la pratique actuellement suivie pour le classement des fonctionnaires consulaires, chefs de poste. Il s'agit de préparer, en ce qui concerne les consuls, une œuvre de codification analogue à celle que les Congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle ont faite pour les diplomates, il y a plus de 140 ans. M. Zourek renvoie les membres de la Commission au commentaire qu'il a donné de l'article 3. Les quatre classes mentionnées sont énumérées dans la législation d'un grand nombre de pays, ainsi que dans de multiples conventions internationales anciennes ou récentes. En particulier, maintes conventions consulaires récentes mentionnent ces quatre classes de chefs de postes consulaires (voir par. 6 du commentaire). Bien que les quatre classes ne se retrouvent pas au complet dans la législation de certains pays, il est probable que la codification proposée recueillera l'approbation générale. La codification n'aurait pas pour résultat d'imposer aux Etats l'obligation d'adopter quatre classes dans leur pratique consulaire. Ainsi, les Etats dont la législation ne prévoit pas la classe des agents consulaires ne seraient point obligés de l'introduire.

9. M. Zourek souligne que les quatre classes se rapportent seulement aux "chefs de postes consulaires" et que ces mots devraient remplacer les mots "représentants consulaires" au début du paragraphe 1. Il renvoie au chapitre VI de la première partie de son rapport, qui traite des questions de terminologie. Comme il y est expliqué, l'expression "agents consulaires" a été employée autrefois dans un sens générique pour désigner tous les fonctionnaires consulaires; à l'ar-

ticle 3, cette expression est prise dans un sens technique (voir par. 7 du commentaire). M. Zourek ne peut accepter que les agents consulaires fassent l'objet d'un article distinct. Il est vrai que les agents consulaires sont quelquefois nommés par les consuls généraux ou par les consuls et qu'ils sont munis de pleins pouvoirs appelés non pas "lettre de provision", mais "patente", "licence", "brevet", selon le cas. Il est cependant tout aussi vrai que dans un grand nombre d'Etats, les agents consulaires sont nommés par les autorités centrales tout comme les chefs de poste appartenant aux autres classes consulaires. On doit reconnaître que selon certaines législations, la compétence des agents consulaires est plus limitée que celle des consuls généraux ou des consuls, par exemple. Mais c'est là une question qui relève de la compétence interne des Etats et qui ne saurait affecter la condition juridique du fonctionnaire consulaire. Il serait difficile d'admettre que la différence dans le mode de nomination des agents consulaires puisse affecter leur condition juridique, dès lors que l'on reconnait que cette question relève de la compétence exclusive de chaque Etat. Il serait non moins difficile d'admettre qu'une limitation des fonctions des agents consulaires, opérée par la législation interne de l'Etat d'envoi, puisse être invoquée comme un argument contre l'inclusion de cette classe de fonctionnaires consulaires dans la classification proposée, alors que cette classification doit être valable également pour les consuls honoraires dont la compétence est presque toujours plus limitée que celle des consuls de carrière. Du reste, les mêmes objections pourraient être soulevées contre la classe des vice-consuls qui eux aussi sont, selon certaines législations, nommés par les consuls généraux ou les consuls et possèdent une compétence plus limitée que ces derniers; pourtant, il n'est venu à l'esprit de personne de contester la légitimité de cette classe dans la codification envisagée. Il convient donc de maintenir les agents consulaires dans l'article relatif aux chefs de postes consulaires et de les placer, tout au moins provisoirement, sur le même pied que les autres chefs de poste. Il faudra cependant attirer l'attention des gouvernements sur cette classe de chefs de poste et leur demander des renseignements détaillés, afin que la Commission puisse se fonder sur une base solide lorsqu'elle sera appelée à prendre une décision finale sur cette question.

10. M. Zourek tient à souligner en outre que l'article 3 vise uniquement les chefs de poste en titre et ne se propose nullement de limiter le pouvoir des Etats de déterminer les titres des fonctionnaires et employés consulaires qui sont adjoints au chef de poste et travaillent sous sa direction et sous sa responsabilité.

11. M. Zourek peut accepter les amendements de M. Sandström au paragraphe 2, qui traite des questions de préséance. La proposition de M. Sandström tendant à faire du paragraphe un article distinct semble raisonnable. Quoi qu'il en soit, M. Zourek pense que le débat de la Commission devrait se concentrer sur la question de savoir s'il est souhaitable de codifier les quatre classes et si elles devraient toutes être maintenues. On pourrait laisser au Comité de rédaction les questions de détail.

12. Le PRESIDENT pense qu'il faudrait aussi examiner certaines questions générales à propos de l'article 3. En ce qui concerne l'emploi de l'expression "représentants consulaires", le rapporteur spécial a expliqué au chapitre VI de son rapport, qui traite des questions de terminologie, les raisons pour lesquelles il lui a paru peu souhaitable d'employer les mots "consul" et "agent consulaire"; mais il n'a donné aucune raison de ne pas employer l'expression "fonctionnaire consulaire". La discussion qui a déjà eu lieu a montré que la question de savoir si l'on peut admettre le terme "représentant consulaire" dépend de la conception qu'on se fait de la nature des relations consulaires.

13. Au chapitre IV de son rapport, le rapporteur spécial a expliqué les raisons qui l'ont poussé à ne pas mentionner les consuls honoraires au chapitre premier. La Commission devra décider si une institution aussi importante et aussi répandue peut être totalement passée sous silence dans le projet.

14. Enfin le Président fait observer que l'exequatur est mentionné pour la première fois au paragraphe 2. Il serait peut-être bon de donner à l'article 2 une brève définition de l'exequatur. Mais sans doute n'est-ce là qu'une question de rédaction.

15. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que certains membres de la Commission ont jugé l'expression "représentants consulaires" assez prétentieuse et ont fait observer que le mot "représentant" n'a pas été employé dans le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. M. Zourek croit que "représentant" serait le terme le plus exact dans les deux projets, mais il est disposé à tenir compte des objections en se servant du mot "consul" pris dans un sens générique et en expliquant dans le commentaire que ce mot s'applique aux quatre classes énumérées au paragraphe 1. Il ajoute que cette acception du mot répond à l'usage courant de la langue et que cet usage se trouve consacré par un nombre considérable de conventions internationales aussi bien que par la doctrine.

16. Il rappelle que, dans la structure de son projet, c'est le chapitre III de la deuxième partie qui est consacré aux consuls honoraires et que les privilèges et le statut des consuls honoraires font l'objet des projets d'articles 35, 36 et 37. M. Zourek a dû tenir compte du fait que les Etats qui accordent certains privilèges et immunités aux consuls de carrière ne sont pas disposés à étendre le bénéfice de tous ces privilèges et immunités aux consuls honoraires. Les consuls honoraires — qui ont une hiérarchie analogue à celle des consuls de carrière — appartiennent néanmoins à des *catégories* différentes et ne forment pas une classe de consuls. L'institution des consuls honoraires présente une grande importance pour certains Etats et elle doit avoir sa place dans le projet; il vaudrait cependant mieux ne pas examiner la question à propos de l'article 3 puisque toutes les dispositions concernant les consuls honoraires sont concentrées au chapitre III du projet et seront discutées lorsque la Commission abordera l'examen de ce chapitre.

17. M. VERDROSS propose de ne pas mentionner la classe des agents consulaires; il a fait cette proposition (A/CN.4/L.79) parce que cette classe n'existe pas dans la législation autrichienne. Cependant, puisque le rapporteur spécial a déclaré que la codification n'affecterait pas la législation nationale, il est prêt à retirer son amendement si la majorité de la Commission désire garder la mention qui est faite des agents consulaires.

18. Il estime avec le rapporteur spécial qu'en fait les consuls honoraires peuvent appartenir à l'une quel-

conque des classes citées et qu'il ne convient pas d'en faire mention à l'article 3.

19. M. GARCIA AMADOR doute qu'il soit opportun d'introduire une classification aussi rigide à l'article 3. Le rapporteur spécial a établi une analogie entre cette classification et l'énumération faite à l'article 13 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques; or, il y a une grande différence entre les deux projets, et un très petit nombre seulement de traités multilatéraux relatifs à la question consulaire essayent de donner une classification complète. La raison en est que les pays doivent modifier leur législation nationale pour se conformer aux dispositions de ces traités; on se heurte toujours à cette difficulté quand on établit des catégories. Ces doutes ont été encore aggravés quand le rapporteur spécial a affirmé que les Etats qui accepteront la classification ne seront pas obligés d'adhérer au système. En ce cas, la classification semble inutile. M. García Amador ne fera pas de proposition concrète sur la question, mais il tient à attirer l'attention de la Commission sur l'article 2 de la Convention de la Havane du 20 février 1928, relative aux agents consulaires [1], aux termes duquel la forme et les qualifications pour les nommer et la classe et la catégorie des consuls seront réglées par le droit interne de l'Etat respectif. Il en résulte implicitement que la codification n'est valable que si elle n'est pas en contradiction avec la législation nationale. La Commission devrait se demander s'il est vraiment utile d'établir des règles uniformes. Il vaudrait peut-être mieux rédiger un texte souple qui permettrait à tous les Etats de tirer le meilleur parti possible du code.

20. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) souscrit aux observations de M. García Amador. Il pense qu'on devrait s'efforcer de réaliser une concordance avec la classification des agents diplomatiques. L'article premier du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques définit l'expression "agent diplomatique" comme le chef de la mission ou comme un membre du personnel diplomatique de la mission; la juxtaposition des deux projets ferait apparaître une différence frappante en ce que l'expression "agents diplomatiques" est utilisée dans un sens générique tandis que l'expression "agents consulaires" serait employée pour désigner une classe déterminée de fonctionnaires. A cet égard, M. Liang attire l'attention de la Commission sur le paragraphe 7 du commentaire relatif à l'article 3.

21. Dans un grand nombre de conventions, notamment dans les conventions bilatérales, il est prévu des agents consulaires, mais une tendance se dessine dans certains de ces instruments ainsi que dans les écrits des juristes de ne pas observer la distinction entre le sens générique et le sens technique du terme. En pratique, on peut dire que les trois premières classes représentent un phénomène fréquent d'accréditation consulaire tandis que le système de la désignation des agents consulaires tend à passer de mode. L'expression est quelquefois utilisée aussi pour désigner des consuls honoraires ou des agents commerciaux, comme dans l'article 4 de la Convention de la Havane de 1928 où il est question d'un agent commercial nommé par le consul. En outre, la Convention d'amitié et de service consulaire entre le Danemark et le Paraguay, signée à Paris le 18 juillet 1903,[2] stipule dans son article 7 que des agents consulaires provisoires peuvent être nommés par les consuls généraux ou par les consuls. M. Liang doute par conséquent que la pratique actuelle permette de ranger les agents consulaires au sens technique du mot dans une des quatre classes. La meilleure façon de procéder consisterait peut-être à demander aux gouvernements d'indiquer si les agents consulaires font partie de leur système; la Commission pourrait alors juger s'il convient de maintenir cette classe ou s'il faut faire mention des agents consulaires dans un paragraphe distinct.

22. M. YOKOTA est heureux de voir que le rapporteur spécial a décidé de modifier son texte initial de façon que le paragraphe 1 se rapporte seulement aux chefs de postes consulaires. Il approuve également l'amendement de M. Sandström (voir plus haut par. 7) à la première phrase du paragraphe 2.

23. M. Yokota pense toutefois qu'il serait sage de supprimer la dernière phrase de ce paragraphe qui semble soulever inutilement des questions de détail. Le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques ne contient aucune disposition sur la préséance des membres du personnel des missions diplomatiques, mais seulement des dispositions sur la préséance à observer entre chefs de missions diplomatiques. On devrait procéder de la même façon dans le projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires. En outre, la disposition soulève certaines questions complexes telles que la préséance des fonctionnaires consulaires appartenant à des classes différentes. Il serait donc plus sage d'éliminer toutes ces difficultés en supprimant la phrase.

24. M. MATINE-DAFTARY estime que si l'on remplace les mots "représentants consulaires" par "chefs de postes consulaires", le paragraphe 1 ne correspondra pas à toutes les situations qui se présentent dans la pratique. Avec la nouvelle rédaction, la classification sera comparable à celle qui figure à l'article 13 (*Classes des chefs de mission*) du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Toutefois, dans la pratique consulaire, la question de la répartition territoriale se pose également. Il préférerait l'expression "fonctionnaires consulaires".

25. M. Matine-Daftary partage l'opinion des membres de la Commission qui jugent superflue la quatrième classe de l'énumération. Les agences consulaires se font de plus en plus rares; l'expression rappelle le système des capitulations. De plus, un agent consulaire ne peut être chef d'un poste consulaire. En fait, les consuls ou vice-consuls envoyaient autrefois ces agents dans les régions éloignées du pays de résidence pour qu'ils les représentent, mais dans les conditions actuelles il est peu probable que ces cas se rencontrent souvent.

26. En ce qui concerne le paragraphe 2, il lui semble inexact de faire dépendre la préséance des quatre classes de la date de l'octroi de l'exequatur; il serait préférable de modeler la disposition sur l'article 12 (*Commencement des fonctions du chef de la mission*) du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Enfin, il ne comprend pas entièrement la raison d'être de la dernière phrase du paragraphe 2 et il serait heureux d'avoir une explication à cet égard.

[1] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLIV, 1934-1935, No 3582, p. 306.

[2] Voir *Recueil international des traités du XXème siècle*, par Descamps et Renault, 1903, p. 331.

27. Le PRESIDENT croit qu'il y a malentendu au sujet de la dernière phrase du paragraphe 2. Elle ne se rapporte pas à la préséance entre les membres du même poste consulaire. Si, par exemple, les consulats de deux Etats d'envoi ont à leur tête le premier, un consul général auquel des consuls sont subordonnés et le second, un consul, le consul qui est chef de poste aura la préséance sur le consul de l'autre pays, parce que ce dernier est sous les ordres d'un consul général.

28. M. YOKOTA fait observer que l'exemple du Président ne s'applique qu'à un aspect de la difficulté. La phrase ne règle pas la question de la préséance entre fonctionnaires consulaires de différentes classes, par exemple entre un vice-consul qui est le chef du poste consulaire d'un Etat et un consul qui n'est pas le chef du consulat d'un autre Etat dans le même pays de résidence. De nombreuses difficultés analogues se présenteront si l'on maintient une disposition aussi détaillée.

29. Pour M. EDMONDS, l'article est à la fois superflu et inopportun. Le paragraphe 1 dispose catégoriquement que les représentants consulaires sont répartis en quatre classes. Mais qui fera la répartition et à quelle fin? Comme le rapporteur spécial l'a dit, le projet de la Commission ne modifiera pas la législation nationale et, de plus, la classification est incompatible avec la législation de certains pays. La forme impérative dans laquelle l'article est rédigé ne convient donc pas. Tout au plus, l'article devrait-il stipuler que le titre d'un représentant consulaire est fixé par l'Etat d'envoi et que les deux Etats intéressés conviennent de la classe à laquelle appartient chaque représentant. En dire davantage serait empiéter sur le domaine de la législation interne.

30. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répond qu'aucun des arguments ne l'a convaincu de l'inutilité ou de l'inopportunité de l'article. M. Edmonds paraît s'être mépris sur ses déclarations. L'énumération n'impose en aucune manière l'acceptation des quatre classes. Le seul engagement que prendraient les Etats en acceptant le texte proposé dans l'article 3, ce serait de nommer leurs chefs de postes consulaires à l'étranger dans une ou plusieurs des quatre classes mentionnées à l'article 3. Du reste, de nombreux traités et conventions consulaires récents les mentionnent toutes les quatre. C'est ainsi que les Etats-Unis d'Amérique ont conclu, le 6 juin 1951, avec le Royaume-Uni, une convention consulaire[3] dont l'article 3 stipule que l'Etat d'envoi est libre de décider si le consulat aura le rang de consulat général, de consulat, de vice-consulat ou d'agence consulaire. Il n'y a aucun risque ou inconvénient à énoncer la pratique actuelle en la matière. Aucun Etat d'envoi n'a jamais employé une classification différente. Il est loisible à tout Etat de choisir celle des quatre classes qui correspond le mieux à ses fins.

31. Le PRESIDENT a correctement interprété la dernière phrase du paragraphe 2. Cette phrase présente une certaine utilité, puisque le paragraphe ne constitue pas un article séparé. Or, dans le corps consulaire au sens large, il peut y avoir, en dehors des chefs de poste, des consuls ayant reçu l'exequatur mais qui ne sont pas chefs de postes consulaires.

[3] Convention entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative aux consuls, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 165, 1953, p. 127.

32. Le PRESIDENT pense qu'il serait possible de répondre à l'objection de M. Edmonds en remplaçant, au paragraphe 1, les mots "sont répartis en" par "peuvent comprendre". Il ne s'agit pas d'obliger les pays à désigner des fonctionnaires des quatre classes, mais d'uniformiser la terminologie. En l'absence d'une telle disposition, tout Etat pourrait donner à ses fonctionnaires consulaires des titres tout à fait inusités.

33. M. TOUNKINE croit qu'il n'y aurait plus de malentendu au sujet de la dernière phrase du paragraphe 2 si l'on tenait compte de ce que la préséance en question est la préséance au sein du corps consulaire, en un lieu ou une circonscription donnés. La phrase ne se rapporte pas à la préséance entre chefs de postes consulaires dans l'ensemble d'un pays.

34. Certains membres de la Commission ont reproché à la classification du paragraphe 1 d'être trop rigide. Le rapporteur spécial a fait observer qu'il n'existait pas d'autres classes de chefs de postes consulaires dans la pratique internationale. La classification est donc parfaitement appropriée. La disposition n'est pas non plus trop stricte du point de vue de la législation interne. Le rapporteur spécial et le Président ont dit, à juste titre, qu'aucun Etat n'est obligé de désigner des fonctionnaires des quatre classes. Tout Etat est absolument libre de décider par lui-même.

35. M. Tounkine ne pense pas comme M. Matine-Daftary qu'il soit inconcevable qu'un agent consulaire soit chef de poste. L'Union soviétique n'a pas d'agent consulaire à l'heure actuelle, mais elle en avait il y a quelques années et, naguère encore, avait une agence consulaire en Iran. Il rappelle le débat que la Commission a consacré à la deuxième classe des chefs de mission diplomatique que prévoit l'article 13 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques; on a fait valoir, alors, que les envoyés sont rarement accrédités de nos jours, mais la Commission a décidé de ne pas supprimer cette classe, parce qu'elle existe dans la pratique actuelle. Bien que la Commission sache que cette classe disparaît progressivement, le fait même qu'ils existent impose de mentionner ces fonctionnaires.

36. Le secrétaire a signalé que l'emploi de l'expression "agent consulaire" en son sens générique et en son sens particulier pouvait entraîner une certaine confusion. D'après M. Tounkine, il s'agit d'un problème de terminologie que l'on pourrait facilement résoudre en employant le mot "consul" dans son sens générique pour désigner toutes les classes de chefs de postes consulaires.

37. Enfin, il fait observer que la question de la préséance n'a causé aucune difficulté lors de l'examen du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Le rapporteur spécial et le Président ont interprété la phrase de façon parfaitement claire, mais la disposition pourrait figurer dans un article séparé.

38. M. BARTOS, contrairement à M. Matine-Daftary, ne pense pas que les agents consulaires soient un vestige du système des capitulations, puisqu'un grand nombre d'Etats qui n'ont jamais appliqué ce système nomment des agents de cette classe. A propos des observations du secrétaire, il indique que certains pays sont récemment revenus au système des agents consulaires ou en font un emploi plus étendu. Par exemple, le Royaume-Uni, après avoir étudié ses services consulaires, a supprimé, surtout pour des raisons d'économie, un grand nombre de consulats, qu'il a rem-

placés, dans certains cas, par des agences consulaires. Ces agences ne sont pas aussi coûteuses que les consulats et conviennent pour les régions où l'Etat d'envoi n'a pas d'intérêts trop importants. Même en Suisse, il existe des agences consulaires dans quelques petites villes où certains Etats ont des intérêts particuliers.

39. Les Etats qui ont des agents consulaires désirent qu'ils fassent partie du corps consulaire et la question de leur situation par rapport aux autres chefs de postes consulaires cause souvent des difficultés dans la pratique. D'ordinaire, ces agents protestent s'ils ne sont pas invités aux réunions du corps consulaire et, en fait, ils viennent d'ordinaire après les consuls généraux, les consuls et les vice-consuls dans l'ordre de préséance.

40. A son avis, le rapporteur spécial a eu raison de comprendre les agents consulaires parmi les chefs de postes consulaires. Bien entendu, il appartient à l'Etat d'envoi de décider si le chef d'un poste donné doit avoir le rang de consul général, de consul, de vice-consul ou d'agent consulaire, mais, en ce qui concerne l'Etat de résidence, le chef d'une agence consulaire est un chef de poste.

41. M. Bartoš pense donc, comme M. Tounkine, que la question des agents consulaires doit être réglée dans le code, car en fait, les agents consulaires existent, même si tous les pays n'utilisent pas cette institution. De plus, dans l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques qu'elle a adopté, la Commission a fait figurer les chargés d'affaires en pied en tant que chefs de mission diplomatique, bien que cette catégorie d'agents n'existe pas dans le service diplomatique de certains Etats.

42. Il y a certaines différences fondamentales entre les agents consulaires et les autres classes de fonctionnaires consulaires. C'est surtout le mode d'accréditation qui diffère. De plus, un consul a parfois le droit de nommer des agents consulaires. Toutefois, ces différences entre agents consulaires et autres fonctionnaires consulaires sont étrangères à l'article 3, sauf en ce qui concerne la mention de l'exequatur au paragraphe 2, et elles devront être réglées dans un article ultérieur.

43. M. Bartoš reconnaît qu'il ne convient pas d'employer les mots "représentants consulaires" et il juge l'article 3 acceptable sous réserve des amendements à apporter au paragraphe 2 pour le mettre en harmonie avec la pratique actuelle.

44. M. FRANÇOIS se déclare d'accord en principe avec M. Tounkine et avec M. Bartoš sur les observations qu'ils ont formulées. Le Congrès de Vienne a fixé par un règlement les classes des agents diplomatiques; M. François pense que la Commission ferait œuvre utile en mettant quelque uniformité dans la nomenclature des fonctionnaires consulaires. Il ne partage pas l'opinion de M. García Amador et de M. Edmonds selon laquelle la législation interne des Etats suffirait à régler la question de manière satisfaisante. Les relations consulaires et la question de la préséance sont matières qui relèvent du droit international, et il ne voit pas pourquoi la Commission ne pourrait pas fixer certaines catégories, tout en laissant aux Etats dont la nomenclature est différente le soin de décider à quelle catégorie leurs fonctionnaires consulaires doivent être assimilés.

45. M. François appuie la proposition du rapporteur spécial de remplacer au paragraphe 1 les mots "représentants consulaires" par "chefs de postes consulaires". Si cette modification était adoptée, la dernière phrase du paragraphe 2 deviendrait superflue. M. François fait remarquer, à ce propos, que l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques ne contient pas de phrase équivalente.

46. Quant à savoir si un consul exerçant les fonctions de consul général doit avoir la préséance sur un consul qui est à titre permanent chef d'un consulat, il croit opportun, puisque la pratique varie, de demander aux Gouvernements qu'ils fassent connaître leur opinion et de ne rédiger une disposition sur ce point que lors de l'élaboration du projet définitif.

47. Enfin, M. François approuve les observations du rapporteur spécial au sujet des consuls honoraires. Les Pays-Bas recourent largement aux services des consuls honoraires, qu'il n'y a pas de raison de classer dans une cinquième catégorie, puisque les consuls honoraires peuvent être rangés dans l'une ou l'autre des quatre classes déjà énumérées à l'article 3.

48. M. SCELLE est convaincu que l'on ne doit pas employer le mot "consuls" à la fois dans son sens générique et dans une acception particulière. Il reconnaît que la meilleure solution serait d'employer l'expression "fonctionnaires consulaires" comme terme générique. Si une classification plus poussée se révèle nécessaire, on pourrait ajouter les mots "ayant la gestion générale d'un consulat", ou "chefs de poste".

49. On tend à confondre les classes de fonctionnaires consulaires au sujet desquelles la décision appartient à l'Etat d'envoi, et le rang attribué dans l'ordre des préséances aux fonctionnaires consulaires dans l'Etat de résidence. C'est de ce dernier point de vue que les classes de fonctionnaires consulaires présentent un intérêt international.

50. Des difficultés apparaissent au sujet de deux catégories de fonctionnaires consulaires: les consuls honoraires et les agents consulaires. Selon M. Scelle, un agent consulaire est, en principe, quelqu'un qui "fait fonction de" consul, mais sans être le chef d'un poste consulaire. Les consuls honoraires peuvent être nommés aux fonctions de consuls généraux, de consuls ou de vice-consuls, et ils jouissent dans le corps consulaire du même rang de préséance, selon leur classe, que des fonctionnaires de carrière, même s'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence.

51. Selon M. Scelle, si l'on comprend les agents consulaires dans la classification, il faut aussi y faire figurer les consuls honoraires. Le rapporteur spécial pense qu'il conviendrait de traiter des consuls honoraires dans un autre article: cela n'empêche pas de les mentionner à l'article 3, où l'absence de toute indication à leur sujet serait surprenante.

52. M. ALFARO estime, comme M. Scelle, qu'il ne convient pas d'employer le mot "consuls" dans deux sens différents, et il reconnaît que, dans l'acception générale, le meilleur terme serait "fonctionnaires consulaires".

53. L'usage des Etats est de répartir leurs fonctionnaires consulaires en différentes catégories. Si la classification du personnel d'un service consulaire relève du droit interne, l'existence de catégories est, comme l'a souligné M. Scelle, une question d'intérêt international. M. Alfaro est également d'avis que les Etats sont toujours libres d'organiser leur service consulaire comme

ils le jugent bon, dans le cadre de certaines catégories générales instituées par le droit international.

54. Les difficultés que soulève l'article 3 sont peut-être dues, pour partie, au caractère impératif du premier membre de phrase du paragraphe 1. Un simple amendement permettrait d'écarter ces difficultés; il suffirait que ce membre de phrase soit libellé comme suit:

"Les classes dans lesquelles les fonctionnaires consulaires peuvent être accrédités sont les suivantes:".

55. M. Alfaro reconnaît que, puisque l'article portera seulement sur les chefs de postes consulaires, la dernière phrase du paragraphe 2 peut être supprimée.

56. Il faudra examiner la situation des fonctionnaires consulaires honoraires par rapport aux fonctionnaires de carrière, soit à propos de l'article 3, soit à propos d'un article ultérieur.

57. Quant à savoir s'il faut englober dans la classification les agents consulaires, M. Alfaro souligne que plusieurs pays continuent à en accréditer. C'est ainsi, par exemple, que les Etats-Unis d'Amérique ont maintenu des agences consulaires dans deux petites villes du Panama où vivent des ressortissants des Etats-Unis qui, bien qu'en nombre peu élevé, ont besoin de services consulaires.

58. M. AMADO rappelle les objections qu'il a déjà formulées (496ème séance, par. 41) contre l'emploi du terme "représentants consulaires".

59. Bien que le Brésil n'ait pas d'agents consulaires, M. Amado ne s'opposerait pas à ce qu'il soit fait mention de cette catégorie au paragraphe 1, si le terme "agents consulaires" n'était pas fréquemment employé dans des sens différents. Ce terme est parfois utilisé dans le sens générique pour désigner tous les fonctionnaires consulaires, et le paragraphe 7 du commentaire du rapporteur spécial à l'article 3 signale certaines acceptions particulières qui lui sont données dans la législation de divers Etats. De plus, l'article 4 de la Convention de La Havane de 1928 emploie l'expression "agent commercial" pour désigner un agent consulaire au sens technique du terme. M. Amado concède que l'expression "agents consulaires" pourrait être mentionnée afin de permettre aux gouvernements de définir leur pratique en la matière, mais il estime que l'on devrait s'efforcer d'éviter la confusion terminologique.

60. M. PADILLA NERVO croit, lui aussi, que la Commission ferait œuvre utile en réglementant les situations relatives des fonctionnaires consulaires. Il lui semble que le seul moyen d'échapper au problème de terminologie serait de faire figurer dans le projet un article introductif consacré aux définitions, comme il a été fait dans le projet d'articles relatifs aux relations diplomatiques.

61. Certains fonctionnaires consulaires, les fonctionnaires de carrière, sont entièrement soumis au pouvoir disciplinaire de l'Etat d'envoi; d'autres, les fonctionnaires consulaires honoraires, ne sont soumis à ce pouvoir que dans une mesure limitée; les fonctionnaires de carrière bénéficient souvent de privilèges plus étendus. Souvent aussi, un consul qui exerce des activités lucratives en dehors de ses fonctions, n'est pas traité par l'Etat de résidence de la même manière que les fonctionnaires consulaires qui doivent tout leur temps à leurs fonctions. D'un autre côté, la situation juridique des fonctionnaires honoraires et des fonctionnaires de carrière vis-à-vis de l'Etat de résidence est à certains égards identique. La question des consuls honoraires est complexe; M. Padilla Nervo pense, comme le rapporteur spécial, qu'elle pourrait faire l'objet d'un article distinct.

62. En ce qui concerne le paragraphe 7 du commentaire du rapporteur spécial relatif à l'article 3, M. Padilla Nervo doute qu'il soit judicieux de vouloir donner à l'expression "agent consulaire" un sens qui s'écarte de l'acception communément reçue; il fait en outre observer que si l'on met les agents consulaires au rang le plus bas de la hiérarchie des fonctionnaires consulaires, on se heurtera, dans les articles suivants, à un certain nombre de difficultés. L'article 6, par exemple, ne s'appliquera pas à ces agents consulaires qui sont souvent désignés non par l'Etat d'envoi mais par le consul, et pour lesquels il n'est pas besoin d'exequatur. De l'avis de M. Padilla Nervo, la meilleure solution consisterait à ne pas faire figurer les agents consulaires dans le texte de l'article 3, quitte à définir leur situation et leurs fonctions dans le commentaire ou dans un article distinct.

63. Il approuve l'emploi de l'expression "fonctionnaires consulaires" dans le sens générique, étant entendu que les explications nécessaires figureront dans le commentaire. Il pense, comme M. Scelle, que mention devrait être faite à l'article 3 des fonctionnaires consulaires honoraires; il partage également l'opinion des membres de la Commission qui ont proposé de supprimer la dernière phrase du paragraphe 2.

64. M. Padilla Nervo propose donc: *a*) que l'on ajoute un article donnant les définitions nécessaires; *b*) que l'on entende l'expression "fonctionnaire consulaire" dans son sens générique, *c*) qu'au paragraphe 1 on supprime la quatrième classe, mention étant faite des agents consulaires dans le commentaire ou dans un article distinct, et *d*) que l'on mentionne, à l'article 3, les fonctionnaires consulaires honoraires.

65. M. VERDROSS souligne que l'article 3 ne fait pas de distinction entre les fonctionnaires honoraires et les fonctionnaires de carrière et que l'ordre de préséance entre les quatre classes mentionnées n'est pas modifié du fait qu'un fonctionnaire a été nommé à titre honoraire. Si M. Scelle insiste pour que l'on tienne compte de ses arguments, il serait possible de préciser dans le commentaire que l'article 3 s'applique également aux fonctionnaires honoraires.

66. M. SANDSTRÖM pense, comme M. Scelle, que l'on doit éviter d'employer le même terme dans deux sens différents et que l'expression qui conviendrait le mieux, dans le sens générique, serait "fonctionnaires consulaires". Il partage, d'autre part, l'opinion selon laquelle il conviendrait de mentionner à l'article 3 les fonctionnaires consulaires honoraires; ceux-ci ne devraient toutefois pas figurer dans l'énumération comme constituant une cinquième classe. On pourrait faire suivre l'énumération d'une phrase indiquant que les fonctionnaires consulaires peuvent être soit des fonctionnaires de carrière, soit des fonctionnaires honoraires. M. Sandström croyait que la question des préséances avait été réglée de manière satisfaisante dans la pratique, mais M. François l'a convaincu qu'il serait sans doute utile de conserver le paragraphe 2, afin que les gouvernements puissent faire connaître leurs observations sur la question.

La séance est levée à 13 heures.