Document:-
A/CN.4/SR.598

Compte rendu analytique de la 598e séance

sujet:
Relations et immunités consulaires

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1961, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

Vu que l'expérience des travaux de la Commission lui fait défaut, il eût peut-être été souhaitable qu'un membre plus ancien en fût chargé; néanmoins, il semble, étant donné les circonstances actuelles, que ce soit le vœu de la Commission tout entière de lui voir assumer cette tâche. Il espère que la Commission tiendra compte de son inexpérience et lui donnera des directives aussi précises que possible.

33. Le PRESIDENT constate que la Commission dans son ensemble paraît désireuse d'appeler Sir Humphrey Waldock aux fonctions de Rapporteur spécial sur le droit des traités et d'ouvrir un débat général sur la question dès qu'elle aura achevé l'examen de la question des relations et immunités consulaires afin de donner à Sir Humphrey Waldock les directives nécessaires.

Il en est ainsi décidé.

34. Le PRESIDENT appelle l'attention de la Commission sur la résolution 1505 (XV) de l'Assemblée générale et sur la note du Secrétariat (A/CN.4/138) relatives aux travaux futurs de la Commission dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international. Les gouvernements sont invités à faire connaître leurs avis et suggestions sur la question en temps voulu pour la seizième session de l'Assemblée générale. Quelques membres de la Commission ont indiqué qu'à leur avis il pourrait être utile de procéder à un échange de vues sur cette question au cours de la présente session.

35. Le Président fait valoir qu'une discussion de cet ordre exigeant un travail considérable de préparation, il conviendrait de la renvoyer au moment où l'examen de la question des relations et immunités consulaires sera achevé.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 h 15.

598e SEANCE

Lundi 29 mai 1961, à 15 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

Relations et immunités consulaires
(A/4425; A/CN.4/136 et Add.1 à 10, A/CN.4/137)

(*Reprise des débats de la 596e séance*)

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES (A/4425) (*suite*)

ARTICLE 37 (Communication avec les autorités de l'Etat de résidence)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à aborder l'examen de l'article 37 du projet relatif aux relations et immunités consulaires (A/4425).

2. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, rappelle qu'à la douzième session les avis étaient partagés sur la question de savoir quelles sont les autorités auxquelles les consuls peuvent s'adresser dans l'exercice de leurs fonctions. Le texte actuel de l'article 37 résulte d'un compromis : il définit ces autorités comme étant celles qui sont compétentes d'après la législation de l'Etat de résidence (*cf.* par. 1 à 4 du commentaire de l'article 37).

3. Le Gouvernement yougoslave (A/CN.4/136) a proposé d'ajouter un membre de phrase nouveau à la fin du paragraphe 2. Cette addition aurait un effet restrictif, puisqu'elle interdirait au consul de s'adresser aux autorités centrales, sauf le cas où ces autorités décident en première instance. Ainsi qu'il l'a expliqué dans son troisième rapport (A/CN.4/137), M. Žourek reconnaît que cet amendement procède d'une intention, en principe intéressante, mais il croit difficile de l'introduire sans porter préjudice à l'économie de l'article 37.

4. Du point de vue logique, le Gouvernement chilien (A/CN.4/136/Add.7) a raison de dire que le paragraphe 2 est inutile, mais si cette disposition devait être supprimée, la Commission ne tiendrait plus compte de la pratique des Etats qui n'autorisent pas leurs consuls à s'adresser au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence. On peut, bien entendu, prévoir une exception à la règle du paragraphe 2 dans les conventions bilatérales, lesquelles resteront automatiquement en vigueur si la deuxième version de l'article 65 est adoptée. La Commission devrait conserver le paragraphe 2 dans l'intérêt de l'Etat d'envoi.

5. M. Žourek pense que l'on peut accepter l'amendement proposé par le Gouvernement des Pays-Bas (A/CN.4/136/Add.4), qui consiste à remplacer le mot « consuls » par « fonctionnaires consulaires ».

6. Dans ses observations (A/CN.4/136/Add.6), le Gouvernement belge donne une définition des « autorités locales » et, d'autre part, fait remarquer que dans le droit consulaire belge, les consuls n'ont jamais le droit de s'adresser ni aux autorités centrales ni aux autorités locales en dehors de leur circonscription consulaire, sous réserve de l'exception mentionnée au paragraphe 2 de l'article 37. Ce Gouvernement estime que le paragraphe 3 devrait être supprimé parce que la question des modalités de communication est du ressort exclusif de l'Etat de résidence et ne relève pas du droit international. Le Rapporteur spécial ne partage pas cette opinion. Il est bien évident que le paragraphe 3, malgré son caractère déclaratoire, n'est pas dépourvu d'intérêt pratique, car il souligne que c'est l'Etat de résidence qui détermine si les consulats peuvent s'adresser aux autorités centrales et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire. Il reste qu'on pourrait en améliorer la rédaction.

7. Le Gouvernement des Etats-Unis (A/CN.4/136/Add.3) a donné une définition des autorités locales qui diffère quelque peu de celle du Gouvernement belge.

8. M. BARTOŠ explique que le Gouvernement yougoslave a eu certainement l'intention de mettre en évidence le cas où certaines questions, par exemple celles qui sont du domaine des brevets, du droit maritime ou des assurances sociales, relèvent, dans certains pays, de la compétence du pouvoir central. Il n'est pas impossible de régler ces questions par la voie diplomatique; mais, d'une manière générale, il est dans l'intérêt de l'Etat d'envoi comme de l'Etat de résidence que les consuls puissent s'adresser aux autorités centrales. Sans cela, à

défaut d'accord bilatéral ou d'une règle du droit interne de l'Etat de résidence, le consul pourrait se trouver gêné dans l'exercice d'une fonction consulaire normale, la fonction de protection des ressortissants de l'Etat de résidence.

9. Inscrire dans le projet une disposition traitant de ce cas exceptionnel ne serait nullement porter atteinte au principe selon lequel les consuls s'adressent normalement aux autorités locales.

10. M. AGO dit que le texte transactionnel de l'article 37, élaboré après de longues discussions, concilie heureusement des points de vue différents. Le paragraphe premier tient compte de l'éventualité où les questions du domaine des fonctions consulaires seraient, dans l'Etat de résidence, du ressort d'autorités différentes, puisqu'il parle, non des autorités centrales ou des autorités locales, mais bien de celles qui sont compétentes. M. Ago comprend le motif qui a inspiré l'addition proposée par le Gouvernement de la Yougoslavie — laquelle, il le note en passant, semble se rapporter au paragraphe premier plutôt qu'au paragraphe 2 — mais il ne la croit pas nécessaire.

11. Le paragraphe 3 n'est peut-être pas indispensable, mais en fait, il expose une idée généralement admise et il n'y a pas de raison valable de le supprimer.

12. M. Ago approuve la modification proposée par le Gouvernement des Pays-Bas.

13. M. ERIM fait sien le point de vue de M. Ago sur le paragraphe 3, mais croit préférable d'inverser l'ordre des mots de manière à faire ressortir que ce sont les lois et usages de l'Etat de résidence qui déterminent la procédure à suivre par les consuls dans leurs communications avec les autorités de cet Etat : cette modification devrait donner satisfaction au Gouvernement belge.

14. M. MATINE-DAFTARY estime que, dans sa rédaction actuelle, le paragraphe premier est assez souple pour couvrir toutes les éventualités. Il suffirait d'ajouter, après « la législation », les mots « et les usages » pour que la disposition soit complète et s'applique même aux cas où le droit interne est muet sur ce point. Si le paragraphe premier était approuvé avec cette modification, le paragraphe 3, qui est ambigu dans sa forme actuelle, deviendrait inutile.

15. M. BARTOŠ déclare que, sans la deuxième phrase du paragraphe 4 du commentaire, qui éveille certains doutes dans son esprit car elle ne semble pas concorder exactement avec le compromis réalisé sur le texte de l'article, il n'aurait pas de difficulté à accepter le paragraphe premier de l'article 37.

16. M. YASSEEN estime que, dans le texte français, il conviendrait de remplacer, aux paragraphes 1 et 3, les mots « la législation » par les mots « le droit », qui englobent toutes les règles d'ordre interne de l'Etat de résidence.

17. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, indique que l'on peut, à son avis, accepter la modification proposée par les Pays-Bas, mais souhaite que le Comité de rédaction examine aussi une variante qui consisterait à remplacer le mot « consuls » par le mot « consulats ». Il appelle également l'attention du Comité de rédaction sur le fait qu'il est préférable d'employer une forme impérative au paragraphe premier, c'est-à-dire de remplacer le mot « peuvent » par « doivent ».

18. Au paragraphe 3, il ne juge pas entièrement satisfaisante l'expression « la législation et les usages » et croit préférable d'employer la formule « dispositions législatives et réglementaires » que l'on trouve à l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13). Cette formule englobe la totalité des règles instituées par l'Etat de résidence, ainsi que les usages.

19. Il ne paraît pas opportun de reviser le paragraphe 4 du commentaire en s'inspirant des critiques de M. Bartoš. Ce paragraphe traduit exactement le compromis réalisé à la douzième session. La disposition qui laisse à l'Etat de résidence le soin de déterminer quelles sont les autorités compétentes auxquelles les consuls peuvent s'adresser dans l'exercice de leurs fonctions présente l'avantage de la souplesse et a plus de chances de rallier les suffrages des Etats. La Commission a constaté, dans son commentaire, que la pratique varie.

20. M. BARTOŠ dit qu'il peut accepter les amendements proposés par M. Yasseen, bien qu'ils ne résolvent pas complètement le problème. Toute disposition législative pertinente, toute règle de droit coutumier et toute espèce de jurisprudence peuvent servir à déterminer quelles sont les autorités auxquelles le consul est autorisé à s'adresser. En fait, l'expression « la législation de l'Etat de résidence » signifie en réalité le système juridique interne de cet Etat.

21. Pour M. AGO, il n'y aurait pas d'inconvénient à employer l'expression « dispositions législatives et réglementaires » au paragraphe 3, puisque, en fait, la question des modalités de communication avec les autorités de l'Etat de résidence est probablement régie par des règlements ou même par des instructions ministérielles précises. En revanche, il doute que cette expression convienne au paragraphe premier, qui traite de la question toute différente de la limite entre les domaines de compétence des diverses autorités de l'Etat de résidence. Dans le texte français, le mot « droit », qui est tout à fait acceptable, est probablement moins indiqué que l'expression « système juridique » (« *legal system* »). Il est certain qu'on ne saurait parler d'usages au paragraphe premier.

22. Les critiques adressées par M. Bartoš au paragraphe 4 du commentaire ne sont pas sans fondement. Ce que la Commission a voulu indiquer au paragraphe premier, c'est que les autorités auxquelles le consul peut s'adresser sont déterminées *ratione materiæ* par l'ensemble des règles juridiques en vigueur dans l'Etat de résidence, puisque certaines questions sont de la compétence de services centraux et d'autres de la compétence des autorités locales. Cette idée n'a pas été mise en évidence avec précision dans le paragraphe 4 du commentaire, qui devrait être revu par le Comité de rédaction.

23. M. VERDROSS dit qu'il existe une objection sérieuse à l'emploi du mot « droit » dans le texte français, puisque celui-ci se traduit en anglais par le

mot « *law* ». Il croit que l'expression « ordre juridique » serait assez générale.

24. M. YASSEEN explique sa proposition d'amendement en disant que le mot « législation » n'embrasse pas tout le droit. Tout d'abord ce terme n'embrasse pas le droit non écrit, le droit coutumier et les principes de jurisprudence. Mais il n'embrasse pas non plus tout le droit écrit. Au sens strict, il ne saurait désigner les règles juridiques qui émanent du pouvoir réglementaire. En revanche, le mot « droit » englobe toutes les règles juridiques, quelle qu'en soit la source.

25. L'expression « système juridique » est trop large; par exemple, dans l'article 9 du Statut de la Cour internationale de justice, elle ne désigne pas les règles de droit d'un pays déterminé. M. Yasseen pourrait, en revanche, accepter l'expression « ordre juridique interne », qui est de portée plus restreinte.

26. M. AMADO se prononce nettement contre l'emploi de l'expression « ordre juridique », qui serait absolument impropre. L'expression « dispositions législatives réglementaires » serait suffisante, à condition peut-être qu'il soit en outre fait mention de la pratique.

27. Il est paradoxal que, d'après le paragraphe 2, les consuls d'un Etat qui n'a pas de mission diplomatique dans l'Etat de résidence puissent s'adresser au Ministère des affaires étrangères alors que les consuls d'un Etat qui entretient des relations plus étroites avec l'Etat de résidence ne le pourraient pas.

28. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, souligne que l'expression « ordre juridique » n'est guère appropriée car elle dénote une conception déterminée du droit. Il préfère l'expression « droit interne ».

29. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, indique qu'à son avis la deuxième phrase du paragraphe 4 du commentaire ne saurait être interprétée autrement que comme signifiant que les autorités compétentes sont déterminées *ratione materiæ* et sont désignées par l'Etat de résidence.

30. Le PRESIDENT pense que l'article 37 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction, compte tenu des débats et des questions de rédaction qui ont été posées.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 38 (Perception des droits et taxes consulaires et leur exonération d'impôts ou taxes)

31. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, dit que cet article, qui formule une règle de droit international coutumier, n'a pas appelé d'objection de la part des gouvernements. Lors de l'examen de ces dispositions au cours de la douzième session (537e séance, par. 26 à 37, où la question faisait l'objet de l'article 31), la Commission avait laissé provisoirement de côté la question de savoir dans quelle mesure les contrats conclus au consulat et intéressant les rapports entre particuliers sont exemptés des impôts et taxes prévus par la législation de l'Etat de résidence; tout en indiquant une solution au paragraphe 4 du commentaire, la Commission demandait aux gouvernements de la renseigner. Quelques-uns des gouvernements qui ont envoyé leurs observations ont pris position en la matière; ils sont, pour la plupart, favorables à la solution proposée. Le Gouvernement finlandais (A/CN.4/136), par exemple, signale que les actes établis dans les consulats sont assujettis à des droits et taxes en Finlande s'ils doivent être présentés aux autorités finlandaises aux fins de produire des effets juridiques en Finlande, mais sont dispensés desdits droits et taxes s'ils doivent être utilisés hors de la Finlande. Le Gouvernement norvégien (A/CN.4/136) estime normal que l'on exonère d'impôts ou taxes tous les actes entre particuliers qui ne visent pas à produire d'effets juridiques dans l'Etat de résidence. Enfin, le Gouvernement belge signale que seuls les actes passés au consulat entre particuliers et devant produire des effets dans l'Etat de résidence sont soumis aux impôts et taxes prévus par la législation de cet Etat.

32. Sur la base de ces observations, M. Žourek a proposé, dans son troisième rapport, d'ajouter au texte actuel de l'article 38 un troisième paragraphe stipulant qu'il sera fait exception à l'exemption prévue pour les actes passés au consulat entre particuliers si ces actes doivent produire directement des effets juridiques dans l'Etat de résidence; il est possible, en effet, que certains actes, en particulier ceux qui ont trait au droit familial et à certaines obligations, produisent indirectement des effets juridiques dans l'Etat de résidence. Il appartient maintenant à la Commission de décider si elle désire inclure une disposition dans ce sens, dont elle laisserait, éventuellement, au Comité de rédaction le soin d'établir le libellé définitif.

33. M. VERDROSS, se référant au paragraphe premier, fait observer que le sens exact du verbe « percevoir » n'est pas très clair. Lorsqu'un consul a déjà dressé l'instrument en question, il ne dispose d'aucun moyen pour forcer la personne intéressée à payer les droits ou taxes. Il faudrait par conséquent ajouter à la fin du paragraphe les quelques mots suivants : « sans toutefois pouvoir exercer des actes de contrainte ».

34. Pour M. BARTOŠ, il y a deux idées absolument distinctes en cause. La première est contenue aux paragraphes 1 et 2 de l'article 38; la seconde est mentionnée dans les observations du Gouvernement finlandais. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné, la première est l'idée, généralement acceptée, que l'Etat de résidence ne peut ni imposer ni taxer les droits et taxes consulaires. La question soulevée par le Gouvernement finlandais, d'autre part, est celle du statut fiscal des actes sur lesquels le consulat a déjà perçu des droits et taxes, en fonction de l'usage auquel ces actes sont destinés. Cette dernière question n'a rien à voir avec les privilèges et immunités consulaires; elle se rapporte plutôt au problème de l'élimination des doubles impositions. Il n'est pas souhaitable que le projet sur les relations consulaires entre dans ces détails : il suffira de stipuler que l'Etat d'envoi est exempté, sur le territoire de l'Etat de résidence, de tout impôt ou taxe sur les droits et taxes consulaires.

35. M. YASSEEN demande si le paragraphe 3 nouveau, dont la Commission accepterait l'inclusion, se limiterait, le cas échéant, aux actes bilatéraux et multilatéraux, ainsi que semble l'impliquer son libellé qui parle « d'actes

passés au consulat entre particuliers ». A son avis, la disposition devrait avoir un caractère général et s'appliquer à tous les actes juridiques, même unilatéraux.

36. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, estime, après avoir comparé l'article 38 du projet en discussion à l'article 28 de la Convention de Vienne, que l'article 38 est trop détaillé eu égard au peu d'importance de la question. L'article 28 de la Convention de Vienne ne mentionne pas que la mission diplomatique est habilitée à percevoir des droits et taxes et évite ainsi la difficulté à laquelle M. Verdross a fait allusion. Il serait plus sage de remanier l'article 38 en s'inspirant des termes simples et généraux de l'article 28 de la Convention de Vienne.

37. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, répondant à M. Bartoš, dit que la question soulevée à propos du paragraphe 4 du commentaire de l'article 38 ne se rapporte pas exclusivement à l'usage des actes en question sur le territoire de tel ou tel Etat. Ce qui importe, c'est de savoir dans quelles circonstances l'acte est passé. Si un contrat est passé au consulat entre deux personnes, sera-t-il exonéré des impôts et taxes perçus par l'Etat de résidence pour des contrats de cette nature ? En raison des commentaires de trois gouvernements, une disposition précisant la situation paraît nécessaire.

38. M. Žourek pense que la remarque de M. Verdross est quelque peu académique, puisque le consul n'a aucun moyen de contrainte sur le territoire de l'Etat de résidence. La question est régie par la règle générale selon laquelle certains droits peuvent être perçus à l'occasion des actes passés sur le territoire de l'Etat de résidence.

39. Quant à la différence entre l'article 38 du projet en discussion et l'article 28 de la Convention de Vienne, relevée par le Président, M. Žourek pense qu'elle est plus apparente que réelle. Le texte de l'article 38, tout en étant plus explicite que l'article correspondant de la Convention de Vienne, énonce en fait une idée identique. Au reste, l'article 28 de la Convention de Vienne implique qu'une mission diplomatique peut percevoir des droits et redevances pour les actes officiels. M. Žourek accepterait l'une ou l'autre des deux formules, mais il préfère de beaucoup le texte actuel de l'article 38, qui définit clairement le droit de l'Etat d'envoi de percevoir des droits et taxes sur le territoire de l'Etat de résidence.

40. En réponse à M. Yasseen, M. Žourek fait observer que les documents en question sont toujours passés entre particuliers et qu'ils peuvent être soit bilatéraux, soit multilatéraux. Il insiste enfin sur l'intérêt pratique de l'introduction du paragraphe 3 nouveau.

41. M. BARTOŠ revient sur la distinction qu'il a faite précédemment entre les deux questions en cause, celle de la validité des actes officiels passés dans un consulat et celle de la possibilité d'imposer ultérieurement des taxes à raison de l'usage que l'on fait de ces documents. De nombreux Etats conduisent, sous les auspices de la Chambre de commerce internationale, une vigoureuse campagne contre les doubles impositions, mais c'est un fait que certains Etats frappent d'une double imposition les actes passés dans les consulats, ce qui n'est pas inconciliable avec l'exonération réciproque d'impôts sur les droits et taxes consulaires. M. Bartoš s'oppose à ce que l'on introduise la seconde idée au paragraphe 38, puisqu'elle n'a pas trait aux privilèges et immunités consulaires, mais relève plutôt des relations d'assistance juridique. La clause restrictive du projet de paragraphe 3 nouveau pourrait donner lieu à des abus en permettant de prétexter que les actes officiels produiront des effets juridiques dans un autre pays; une personne demandant l'assistance du consul doit payer les droits et redevances prévus par la législation de l'Etat d'envoi; or, le nouveau paragraphe permettrait éventuellement d'éviter cette obligation.

42. Quant au point soulevé par M. Verdross, M. Bartoš fait observer que les consuls peuvent employer et emploient dans la pratique des moyens indirects de contrainte pour obtenir le paiement. Lorsqu'une personne omet de payer les taxes consulaires, le consulat a un droit de rétention sur l'acte officiel en question. C'est pourquoi le consul dispose de moyens de pression efficaces même s'il ne peut pas exercer des contraintes directes sans le consentement de l'Etat de résidence. Sans s'opposer à une addition du genre de celle suggérée par M. Verdross, M. Bartoš pense que la possibilité d'appliquer des sanctions indirectes est évidente.

43. M. MATINE-DAFTARY appuie en principe la suggestion de prendre l'article 28 de la Convention de Vienne pour modèle de l'article 38 du projet. Toutefois, les termes de cet article 28 devraient être modifiés de façon à couvrir les impôts ou taxes perçus non seulement par l'Etat de résidence même, mais aussi par les autorités territoriales ou locales de cet Etat, ainsi que le paragraphe 2 de l'article 28 le spécifie.

44. Le paragraphe 1er de l'article 38 peut être en fait interprété de trois façons : il peut signifier ou bien qu'un consulat est habilité à percevoir des droits et taxes, ou bien qu'il ne peut percevoir des droits et taxes que conformément à la législation de l'Etat d'envoi, ou encore qu'il peut faire les deux choses à la fois. En pratique, un consul ne peut établir des actes qu'en accord avec la législation de l'Etat d'envoi, mais si une partie désire faire valoir un tel titre vis-à-vis des autorités de l'Etat de résidence, c'est le droit de cet Etat qui est alors applicable. Ce droit peut contenir en plus des exigences concernant la validité de la transaction elle-même, des dispositions fiscales spécifiant, par exemple, que le titre est soumis à un droit de timbre. Dans ce cas, il est clair que le consul n'aura pas à percevoir la taxe qui revient à l'Etat de résidence en même temps que les droits consulaires.

45. En conclusion, M. Matine-Daftary pense que les sujets que le paragraphe 1er est censé couvrir sont d'ordre assez théorique et qu'il suffirait de rédiger sous l'article 38 une disposition inspirée de l'article 28 de la Convention de Vienne, modifié pour couvrir les impôts et taxes perçus par les entités territoriales ou locales aussi bien que ceux de l'Etat.

46. M. JIMENEZ de ARECHAGA pense, comme le Rapporteur spécial, que la Commission ne doit pas chercher à aligner le texte de l'article 38 sur l'article 28 de la Convention de Vienne.

47. Il rappelle que la Conférence de Vienne s'est bornée à reproduire à l'article 28 l'essentiel d'une disposition que

la Commission du droit international elle-même avait proposée dans son rapport de 1958 (A/3859).

48. Toutefois, pour ce qui est des consuls, la Commission a retenu le texte plus détaillé, en deux paragraphes, de l'article 38, étant donné que les actes en question sont plus couramment passés dans les consulats que dans les missions diplomatiques. De plus, la Commission a voulu tenir compte de certaines observations émanant des gouvernements et mentionnées par M. Bartoš. Pour toutes ces raisons, M. Jiménez de Aréchaga insiste auprès de la Commission pour qu'elle ne revienne pas sur sa décision et ne modifie pas l'article qu'elle a adopté en 1960.

49. Il marque, comme M. Bartoš, son opposition au projet de paragraphe additionnel. Si son seul but est de rappeler que l'Etat de résidence ne peut imposer les actes consulaires, ce paragraphe est inutile, car les dispositions du paragraphe 2 suffisent. En revanche, s'il est destiné à régler le problème de l'imposition des contrats, la Commission ne doit pas le retenir, car ce problème ne peut être traité que dans le cadre d'une convention sur les doubles impositions. Si la Commission abordait ce problème si délicat d'une façon aussi indirecte et aussi limitée, sa décision risquerait d'être interprétée, *a contrario*, comme appuyant la thèse selon laquelle les contrats entre particuliers, qui ne sont pas passés devant un consul, sont imposables selon la législation locale, même s'ils ne doivent produire d'effets qu'à l'étranger.

50. M. ERIM fait observer que l'article 28 de la Convention de Vienne reconnaît implicitement aux missions diplomatiques le droit de percevoir certaines taxes. Ce libellé convient sans doute aux missions diplomatiques, qui n'ont pas souvent l'occasion de percevoir des droits et des taxes. Toutefois, la perception de droits relève des fonctions courantes des consulats; une disposition plus précise est souhaitable pour poser la règle de droit international coutumier généralement acceptée en la matière.

51. La question de la contrainte, évoquée par M. Verdross, ne se posera qu'en théorie : on peut imaginer en effet qu'un consul sollicite l'assistance des autorités locales pour obtenir le paiement de certains droits dus par l'un de ses nationaux. Toutefois, en pratique, le consul veillera à ce que ses ressortissants acquittent les droits consulaires avant de rendre les services qui lui sont demandés. Si — par exception — le consul ne réussit pas à recouvrer une somme due par l'un de ses nationaux, il est responsable à l'égard de l'Etat d'envoi et doit prendre le paiement à sa charge. En fait, le libellé du paragraphe 1er n'implique aucun droit de contrainte. Dans la législature interne, il est d'usage d'énoncer dans des dispositions séparées et distinctes d'une part, le droit d'imposer et, d'autre part, celui de prendre des mesures de contrainte pour assurer le recouvrement de l'impôt. Les termes du paragraphe 1er ne laissent nullement entendre que les consuls ont le droit de requérir l'assistance des autorités locales en vue d'obtenir le paiement des droits et taxes consulaires.

52. Enfin, M. Erim s'associe à ceux qui s'opposent à l'adoption du paragraphe additionnel proposé. En effet, cette disposition traite d'une question qui n'est pas du domaine des relations consulaires proprement dites.

53. M. VERDROSS estime le paragraphe 1er, non seulement inutile, mais dangereux. Si l'on reprenait le libellé de l'article 28 de la Convention de Vienne, le paragraphe 1er serait inutile, car le droit des consulats de percevoir des droits et taxes y serait implicitement reconnu. D'autre part, le paragraphe 1er est dangereux en ce qu'il précise que les droits et taxes dont il s'agit sont ceux que « la législation de l'Etat d'envoi prévoit ». L'Etat de résidence sera-t-il autorisé à vérifier si les taxes perçues sont bien celles que prévoit la législation de l'Etat d'envoi ou si, au contraire, elles sont purement arbitraires ? Si l'Etat de résidence n'a pas ce droit, les dispositions du paragraphe 1er sont dénuées de tout effet sur le plan international et doivent être éliminées. M. Verdross se joint donc à M. Bartoš pour proposer la suppression de ce paragraphe et pour demander que l'article 38 soit refondu sur le modèle de l'article 28 de la Convention de Vienne.

54. M. AMADO, dit qu'il a été frappé par les arguments de M. Verdross et serait enclin, lui aussi, à se prononcer en faveur de la suppression du paragraphe 1er. Il est évident que si, parmi les fonctions consulaires énumérées à l'article 4, figure la perception de certains droits et taxes, les consulats établis dans l'Etat de résidence ont le droit de percevoir ces droits et taxes sur le territoire dudit Etat. M. Amado ne voit aucune raison de réaffirmer ce droit à l'article 38.

55. Au paragraphe 2, M. Amado propose de supprimer la référence à l'entité territoriale ou locale de l'Etat de résidence. Il suffit, en effet, de préciser que l'Etat de résidence ne perçoit aucun impôt ou taxe sur les droits et taxes consulaires, car c'est à cet Etat de résidence qu'incombe l'obligation de droit international de ne pas imposer les droits consulaires.

56. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, retire son projet de paragraphe 3 nouveau. Il mentionnera la question dans le commentaire pour la signaler à l'attention des gouvernements.

57. Revenant à l'article 38, tel qu'il a été adopté en 1960, M. Žourek fait observer que ni le paragraphe 1er, ni le paragraphe 2 n'ont appelé d'objections de la part des gouvernements. Contrairement à M. Verdross, il ne considère pas que le paragraphe 1er soit superflu. Les dispositions de l'article 28 de la Convention de Vienne conviennent parfaitement dans le cas des agents diplomatiques, qui ne sont pas soumis à la juridiction de l'Etat de résidence. Toutefois, les consuls, eux, sont soumis à la juridiction et aux lois de l'Etat de résidence, sauf en ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, et c'est pourquoi il convient de déclarer expressément qu'ils peuvent percevoir des droits et taxes consulaires. M. Žourek ne voit pas non plus quel risque il y aurait à préciser que les droits et taxes en question sont ceux que la législation de l'Etat d'envoi prévoit. Cela ne signifie pas que l'Etat de résidence est autorisé à vérifier si ces droits et taxes sont bien ceux que la législation de l'Etat d'envoi a fixés. Cela veut dire simplement que les droits perçus pour les actes consulaires sont ceux du barème établi par l'Etat d'envoi. Le paragraphe en cause ne fait que constater la pratique universelle en la matière et indiquer que ni l'Etat de résidence, ni les particuliers intéressés, ne peuvent

contester le barème des droits et taxes établi par l'Etat d'envoi pour ses consulats.

58. Le PRESIDENT, faisant le point de la discussion, constate que la majorité des membres de la Commission semblent être en faveur du maintien du paragraphe 1er, tel qu'il a été rédigé en 1960.

59. En ce qui concerne le paragraphe 2, il semble que la généralité des participants soient d'avis de prier le Comité de rédaction de voir dans quelle mesure on pourrait en simplifier le texte, en s'inspirant de l'article 28 de la Convention de Vienne.

60. Enfin, le projet de paragraphe nouveau que le Rapporteur spécial a, du reste, retiré, n'a pas paru recueillir l'approbation de la Commission.

61. S'il n'y a pas d'objection, il admettra que la Commission est d'avis de renvoyer l'article 38 au Comité de rédaction, avec prière de revoir le libellé du paragraphe 2 à la lumière des dispositions de l'article 28 de la Convention de Vienne.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 39 (Protection spéciale et respect dus au consul)

62. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, indique que deux gouvernements seulement ont soumis des observations sur l'article 39. Le Gouvernement des Pays-Bas (A/CN.4/136/Add.4) a proposé de remplacer le mot « consuls » par « fonctionnaires consulaires » et a suggéré de supprimer la dernière phrase du paragraphe 3) du commentaire. Ces amendements pourraient être acceptés.

63. L'observation du Gouvernement des Etats-Unis (A/CN.4/136/Add.3) porte sur le fond et se résume ainsi : le Gouvernement fédéral des Etats-Unis n'a pas qualité pour « protéger » un fonctionnaire consulaire étranger contre ce que lui-même ou son gouvernement peut considérer comme une campagne de presse calomnieuse, la liberté de la presse étant garantie par la Constitution des Etats-Unis.

64. Cette objection, qui touche à la nature des relations organiques entre un gouvernement fédéral et les gouvernements des Etats de la Fédération, a également été soulevée à propos d'autres articles du projet. Elle relève du problème général de l'observation du droit international. Il faut souligner qu'une convention visant à codifier les relations consulaires a précisément pour objet d'unifier autant que possible les dispositions du droit consulaire. Lorsque les projets d'articles seront adoptés, le cas échéant, avec des amendements, par une conférence internationale, et deviendront convention multilatérale, les signataires seront tenus d'adapter ou de compléter leur législation nationale pour la mettre en conformité des règles de droit international que la convention aura consacrées. Aucun Etat ne saurait invoquer sa législation nationale pour se soustraire à ses obligations internationales. Si l'Etat de résidence est tenu d'accorder aux fonctionnaires consulaires une protection spéciale en raison de leur position officielle, il doit aussi prendre des mesures pour les protéger contre des campagnes calomnieuses de la presse.

65. Pour ces raisons, M. Žourek propose à la Commission d'adopter l'article 39 dans son libellé actuel, sous réserve des seules modifications de rédaction proposées par le Gouvernement des Pays-Bas.

66. M. JIMENEZ de ARECHAGA suggère de demander au Comité de rédaction de remanier l'article 39, compte tenu des termes de l'article 29 de la Convention de Vienne et, notamment, de remplacer l'expression « toutes les mesures raisonnables » par « toutes les mesures appropriées ». Il rappelle la critique que M. Amado avait faite du mot « raisonnable », à une séance antérieure, à propos d'un autre article.

67. Bien que le texte de l'article 39 n'appelle pas d'objections de sa part, M. Jiménez de Aréchaga insiste pour que l'on supprime la dernière phrase du paragraphe 3) du commentaire, qui prévoit que l'Etat de résidence doit protéger le consul contre des campagnes calomnieuses de la presse. Cette phrase, si on la rapproche de la dernière phrase de l'article 39 qui impose à l'Etat de résidence l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour « empêcher toute atteinte » à la personne, à la liberté et à la dignité du consul, crée à son avis, une obligation de droit international inacceptable parce que contraire à la constitution des Etats appartenant à la plupart des systèmes juridiques représentés à la Commission. Ces systèmes juridiques interdisent tout contrôle préventif de la presse et se bornent à prévoir des sanctions — c'est-à-dire une responsabilité *a posteriori* — en cas d'abus de la liberté de la presse. Des mesures préventives ne peuvent même pas être prises pour assurer la protection d'un chef d'Etat étranger, ou du chef de l'Etat du pays intéressé.

68. M. Jiménez de Aréchaga insiste donc pour que l'on supprime la dernière phrase du paragraphe 3) du commentaire, qui a soulevé des objections de la part de certains gouvernements, y compris le Gouvernement des Pays-Bas; il propose, d'autre part, d'insérer dans la deuxième phrase du paragraphe 6) du commentaire les mots « aux dispositions de son droit constitutionnel » après les mots « eu égard ».

69. Prenant la parole en qualité de membre de la Commission, le PRESIDENT se déclare prêt, pour des raisons d'ordre pratique, à accepter la suppression de la dernière phrase du paragraphe 3) du commentaire. Aucune phrase de ce genre ne figurait dans le commentaire de l'article correspondant du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, et la Commission, cela va de soi, ne doit pas aller plus loin, dans le cas des consuls que dans le cas des diplomates. Cependant, sur le plan des principes, il ne saurait rejoindre M. Jiménez de Aréchaga, vu que, dans tous les pays, la loi réprime des délits tels que la diffamation; or, les mesures dont il est question à l'article 39 visent précisément des dispositions législatives de ce genre.

70. En sa qualité de Président, il considérera, s'il n'y a pas d'objection, que la Commission est d'avis de renvoyer l'article 39, tel qu'il est, au Comité de rédaction, avec prière de prendre en considération la proposition des Pays-Bas, et, aussi, de remplacer le mot « raisonnables » par « appropriées » à la suite du mot « mesures », dans la deuxième phrase, pour reprendre l'expression de l'article 29 de la Convention de Vienne.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.